HUKUM KONSTITUSI
di Indonesia

Edisi Revisi

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.

HUKUM KONSTITUSI DI INDONESIA

Edisi Revisi

HUKUM KONSTITUSI DI INDONESIA

EDISI REVISI

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H.,M.M.,Ph.D.

HUKUM KONSTITUSI DI INDONESIA

Penulis:

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H.,M.M.,Ph.D.

Editor/ Penyunting:

Lukman Santoso Az

Penyelaras Akhir:

M. Aqibun Najih

Cover & Layout:

st. Navisah

Penerbit:

Trussmedia Grafika

Jl. Gunungan, Karang, RT.03, No.18
Singosaren, Banguntapan, Bantul
Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
Phone. 08 222 923 86 89/ WA: 0857 291 888 25
Email: one_trussmedia@yahoo.com

Edisi Revisi, Agustus 2017
viii + 126 ; 14 x 21 cm
ISBN: 978-602-0992-42-6

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahi rabbal 'alamin, puji syukur kehadirat Allah SWT, yang senantiasa melimpahkan karunia nikmat-Nya sehingga kita senantiasa selalu dalam keadaan sehat dan mampu beraktivitas tanpa suatu halangan apap pun. Pada kesempatan yang berbahagia ini, penulis kembali hadir menghadirkan buku sederhana yang merupakan bagian kecil dari gagasan pemikiran penulis tentang hukum tata negara berjudul: ***"Hukum Konstitusi di Indonesia".***

Buku ini merupakan bagian kecil dari *ikhtiar* penulis sebagai seorang akademisi dalam rangka *sharing* ilmu dan wawasan untuk menebar kemanfaatan bagi sesama. Kehadiran buku ini semoga menjadi "virus" positif dan memberi inspirasi bagi para akademisi lainnya, khususnya *civitas academica* Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan untuk berkarya menyampaikan ide dan gagasan dalam sebuah buku ataupun karya ilmiah lainnya.

Buku sederhana yang saat ini ada di hadapan para pembaca, terdiri dari lima (5) bab pembahasan, ***Bab I: Pendahuluan,*** mengurai secara singkat mengenai konsep dasar konstitusi dan fungsi konstitusi dalau suatu negara demokrasi. ***Bab II: Konsep Tentang Konstitusi,*** menguraikan hal-hal penting terkait konstitusi mulai dari definisi hingga klasifikasi konstitusi di Indonesia. ***Bab III: Konstitusi dan Kekuasaan Negara,*** mengelaborasi tentang trias politica. ***Bab IV: Konstitusi dan Dinamika Politik,*** deskripsi dan perbandingan karakteristik konstitusi Indonesia dari periode Orde lama (1959-1966), Orde Baru (1966-1998), Era Reformasi 1998 hingga sekarang ini. Pembahasan terakhir, ***Bab V: Penutup*** yang merinci kesimpulan.

Penulis menyampaikan permohonan maaf, apabila dalam buku ini terdapat kesalahan. Saran dan masukan serta kritik konstruktif senantiasa penulis harap sebagai bagian dari *sharing* wawasan dan pengetahuan sekaligus sebagai penyempurna materi penulisan buku ini pada kesempatan berikutnya. Semoga Kita senantiasa mendapat petunjuk dari Allah SWT dan selalu melangkah untuk kemaslahatan bersama, bagi Nusa dan Bangsa tercinta...

Indragiri Hilir, 24 Agustus 2017
ttd

Penulis

DAFTAR ISI

PENDAHULUAN

A. Konsep Dasar Konstitusi

Secara umum terdapat dua macam konstitusi yang dianut di berbagai negara, yaitu konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis. Hampir semua negara di dunia memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar (UUD), yang pada umumnya mengatur mengenai pembentukan, pembagian wewenang dan cara bekerja berbagai lembaga kenegaraan serta perlindungan hak asasi manusia.

Negara yang termasuk kategori negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis adalah Inggris dan Kanada. Di kedua negara ini, aturan dasar terhadap semua lembaga-lembaga kenegaraan dan semua hak asasi manusia terdapat pada adat kebiasaan dan juga tersebar di berbagai dokumen, baik dokumen yang relatif baru maupun yang sudah sangat tua seperti Magna Charta yang berasal dari tahun 1215 yang memuat jaminan hak-hak asasi manusia rakyat Inggris. Karena ketentuan mengenai kenegaraan itu tersebar

dalam berbagai dokumen atau hanya hidup dalam adat kebiasaan masyarakat itulah, maka Inggris masuk dalam kategori negara yang memiliki konstitusi tidak tertulis.

Pada hampir semua konstitusi tertulis, diatur mengenai pembagian kekuasaan berdasarkan jenis-jenis kekuasaan. Kemudian berdasarkan jenis kekuasaan itu dibentuklah lembaga-lembaga negara. Dengan demikian, jenis kekuasaan itu perlu ditentukan terlebih dahulu, baru kemudian dibentuk lembaga negara yang bertanggung jawab untuk melaksanakan jenis kekuasaan tertentu itu.

Konstitusi suatu negara pada hakekatnya merupakan hukum dasar tertinggi yang memuat hal-hal mengenai penyelenggaraan negara. Karenanya suatu konstitusi harus memiliki sifat yang lebih stabil dari pada produk hukum lainnya. Terlebih lagi jika jiwa dan semangat pelaksanaan penyelenggaraan negara juga diatur dalam konstitusi sehingga perubahan suatu konstitusi dapat membawa perubahan yang besar terhadap sistem penyelenggaraan negara. Bisa jadi, suatu negara yang demokratis berubah menjadi otoriter karena terjadi perubahan dalam konstitusinya.

Adakalanya keinginan rakyat untuk mengadakan perubahan konstitusi merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindari. Hal ini terjadi apabila mekanisme penyelenggaraan negara yang diatur dalam konstitusi dirasakan sudah tidak sesuai lagi dengan aspirasi rakyat. Oleh karena itu, konstitusi biasanya juga mengandung ketentuan mengenai perubahan konstitusi itu sendiri, yang kemudian proseduralnya dibuat sedemikian rupa sehingga perubahan yang

terjadi adalah benar-benar aspirasi rakyat dan bukan berdasarkan keinginan semena-mena dan bersifat sementara ataupun keinginan dari sekelompok orang tertentu.

Pada dasarnya ada dua macam sistem yang lazim digunakan dalam praktek ketatanegaraan di dunia dalam hal perubahan konstitusi. Sistem yang pertama adalah bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang berlaku secara keseluruhan (penggantian konstitusi). Sistem ini dianut oleh hampir semua negara di dunia. Sistem yang kedua ialah bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan amandemen dari konstitusi yang asli tadi. Dengan perkataan lain, amandemen tersebut merupakan atau menjadi bagian dari konstitusinya. Sistem ini dianut oleh Amerika Serikat.

Para *funding fathers* Negara Kesatuan Republik Indonesia telah sepakat untuk menyusun sebuah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis dengan segala arti dan fungsinya. Sehari setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, konstitusi Indonesia sebagai sesuatu *"revolusi grondwet"* telah disahkan pada 18 Agustus 1945 oleh panitia persiapan kemerdekaan Indonesia dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, sekalipun Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 itu merupakan konstitusi yang sangat singkat dan hanya memuat 37 pasal, namun ketiga materi muatan konstitusi yang harus ada menurut ketentuan umum teori konstitusi telah terpenuhi dalam UUD 1945 tersebut.

Pada dasarnya kemungkinan untuk mengadakan perubahan atau penyesuaian itu memang sudah dipikirkan oleh para penyusun UUD 1945 itu sendiri, hal ini tampak jelas dalam rumusan pasal 37 UUD 1945 tentang perubahan Undang-Undang Dasar. Dan apabila MPR bermaksud akan mengubah UUD melalui pasal 37 UUD 1945, sebelumnya hal itu harus ditanyakan lebih dahulu kepada seluruh Rakyat Indonesia melalui suatu referendum. (Tap no.1/ MPR/ 1983 pasal 105-109 jo. Tap no.IV/MPR/1983 tentang referendum).

Di era reformasi, perubahan UUD 1945 kemudian dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda sidang Tahunan MPR dari tahun 1999 hingga perubahan ke empat pada sidang tahunan MPR tahun 2002 bersamaan dengan kesepakatan dibentuknya komisi konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komperhensif tentang perubahan UUD 1945 berdasarkan ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang pembentukan komisi Konstitusi.

Selain itu, dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia, terdapat empat macam konstitusi yang pernah berlaku, yaitu: *Pertama,* Periode 18 Agustus 1945–27 Desember 1949 (UUD 1945 awal). Saat Republik Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, Republik yang baru ini belum mempunyai undang-undang dasar. Sehari kemudian pada tanggal 18 Agustus 1945 Rancangan Undang-Undang disahkan oleh PPKI sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia setelah mengalami beberapa proses.

Kedua, Periode 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950. (Konstitusi RIS). Perjalanan negara baru Republik Indonesia ternyata

tidak luput dari rongrongan pihak Belanda yang menginginkan untuk kembali berkuasa di Indonesia. Akibatnya Belanda mencoba untuk mendirikan negara-negara seperti negara Sumatera Timur, negara Indonesia Timur, negara Jawa Timur, dan sebagainya. Sejalan dengan usaha Belanda tersebut maka terjadilah agresi Belanda 1 pada tahun 1947 dan agresi 2 pada tahun 1948. Agresi ini mengakibatkan diadakannya KMB yang melahirkan negara Republik Indonesia Serikat, sehingga UUD yang seharusnya berlaku untuk seluruh negara Indonesia itu hanya berlaku untuk negara Republik Indonesia Serikat saja.

Ketiga, Periode 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959 (UUDS 1950). Periode federal dari Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949 merupakan perubahan sementara, karena sesungguhnya bangsa Indonesia sejak 17 Agustus 1945 menghendaki sifat kesatuan, maka negara Republik Indonesia Serikat tidak bertahan lama karena terjadinya penggabungan dengan Republik Indonesia. Hal ini mengakibatkan wibawa dari pemerintah Republik Indonesia Serikat menjadi berkurang, akhirnya dicapailah kata sepakat untuk mendirikan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bagi negara kesatuan yang akan didirikan jelas perlu adanya suatu undang-undang dasar yang baru dan untuk itu dibentuklah suatu panitia bersama yang menyusun suatu rancangan undang-undang dasar yang kemudian disahkan pada tanggal 12 Agustus 1950 oleh badan pekerja komite nasional pusat dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950 dan berlakulah undang-undang dasar baru itu pada tanggal 17 Agustus 1950.

Keempat, Periode 5 Juli 1959 – 1998 (Berlakunya kembali UUD 1945). Dengan dekrit Presiden 5 Juli 1959 berlakulah kembali UUD 1945. Dan perubahan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Lama pada masa 1959-1965 menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Baru. Perubahan itu dilakukan karena Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Lama dianggap kurang mencerminkan pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Salah satu keberhasilan yang dicapai oleh bangsa Indonesia pada masa reformasi adalah reformasi konstitusional *(constitutional reform).* Reformasi konstitusi dipandang merupakan kebutuhan dan agenda yang harus dilakukan karena UUD 1945 sebelum perubahan dinilai tidak cukup untuk mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan negara sesuai harapan rakyat, terbentuknya *good governance,* serta mendukung penegakan demokrasi dan hak asasi manusia.

B. Konstitusi Dalam Negara

Konstitusi pada sebuah negara memiliki fungsi formal, yakni alat untuk menunjukkan eksistensi diri kepada dunia luar, sebagai identitas diri suatu negara dan alat penunjuk kedewasaan suatu negara. Dengan demikian, suatu negara tidak mungkin terbentuk tanpa konstitusi. Keberadaan kontitusi dalam suatu Negara menjadi sangat esensial, bahkan dapat dikaitkan konstitusi adalah salah satu unsur atau elemen terbentuknya suatu Negara—di samping unsur rakyat, wilayah dan adanya pemerintahan.

Jadi, bagaimanapun sederhananya tingkat pertumbuhan suatu negara, senantiasa memiliki seperangkat kaidah yang mengatur susunan organiasi negara yang terdiri dari organ-organ atau jabatan-jabatan kenegaraan. Perangkat kaidah semacam ini disebut dengan konstitusi, yaitu merupakan sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi Negara dan susunan pemerintahan suatu Negara.

Konstitusi suatu negara sangat fundamental hakekatnya, karena merupakan landasan dan patokan segala kiprah penyelenggara negara dalam mengendalikan kemudi pemerintahan, sekaligus merupakan sumber hukum bagi warga negaranya yang paling tinggi nilainya. Konstitusi itu diibaratkan sebagai suatu wadah tempat melindungi dan menjaga keseimbangan kepentingan yang saling bertentangan dalam masyarakat. Konstitusi adalah hukum tertinggi dan tertulis yang mengatur tentang mekanisme penyelenggaraan negara, sebagai kumpulan aturan pembagian kekuasaan Negara dan membatasi kekuasaan pemerintah sehingga tidak sewenang wenang.

Dalam pespektif teori hukum, kebeberadaan suatu konstitusi akan dapat melahirkan suatu negara konstitusional, negara hukum dan negara demokrasi dan lebih dikehendaki adalah suatu negara hukum yang demokratis. Maksudnya adalah suatu negara itu akan dikatakan negara konstitusional, negara hukum, negara dan negara demokrasi yang menentukannya adalah konstutusinya.

Dengan demikian berbicara tentang konstitusi erat kaitannya dengan sistem demokrasi yang dianut oleh suatu negara. Kebanyakan negara modern sekarang termasuk negara-negara yang baru mencapai kemerdekaan setelah perang dunia II,

semuanya telah menganut sistem demokrasi konstitusional. Yang menjadi ciri khas demokrasi konstitusional ialah adanya pemerintahan yang kekuasaannya terbatas dan tidak dipekenankan bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat. Pembatasan-pembatasan tersebut tercantum dalam konstitusi. Dalam sistem demokrasi konstitusional, kekuasaan negara berada di tangan rakyat. Pemegang kekuasaan dibatasi wewenangnya oleh konstitusi sehingga tidak melanggar hak-hak asasi rakyat. Antara kekuasaan eksekutif dan cabang-cabang kekuasaan lainnya terdapat *check and balance.* Lembaga legislatif mengontrol kekuasaan eksekutif sehingga tidak keluar dari rel konstitusi.

Di Negara demokrasi, pemerintah yang baik adalah pemerintah yang menjamin sepenuhnya kepentingan rakyat serta hak-hak dasar rakyat. Upaya mewujudkan pemerintahan yang menjamin hak dasar rakyat serta kekuasaan yang terbatas itu dituangkan dalam suatu aturan bernegara yang umumnya disebut konstitusi (hukum dasar atau undang-undang dasar negara). Konstitusi atau undang-undang dasar negara mengatur dan menetapkan kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan pemerintahan negara efektif untuk kepentingan rakyat serta tercegah dari penyalahgunaan kekuasaan.

Gagasan bahwa kekuasaan Negara harus dibatasi serta hak-hak dasar rakyat dijamin dalam suatu konstitusi segera dinamakan konstitusionalisme. Carl J. Friedrich berpendapat bahwa, Konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk pada beberapa pembatasan yang dimaksud

untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. Pembatasan yang dimaksud termaktub dalam konstitusi. (Taufiqurrohman Syahuri, 2004)

Di dalam gagasan konstitusionalisme, isi daripada konstitusi negara bercirikan dua hal pokok, yaitu: *Pertama,* Konstitusi itu membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa agar tidak bertindak sewenang-wenang terhadap warganya. *Kedua,* Konstitusi itu menjamin hak-hak dasar dan kebebasan warga Negara.

Setiap Negara memiliki konstitusi sebagai hukum dasar. Namun tidak setiap Negara memiliki undang-undang dasar. Negara konstitusional tidak cukup hanya memiliki konstitusi, tetapi Negara tersebut juga harus menganut gagasan tentang konstitusionalisme. Konstitusionalisme merupakan gagasan bahwa konstitusi suatu Negara harus mampu memberi batasan kekuasaan pemerintahan serta memberi perlindungan pada hak-hak dasar warga Negara.

Negara konstitusional bukan sekedar konsep formal. Negara yang menganut gagasan konstitusionalisme inilah yang disebut Negara konstitusional *(Constitutional state)*.

Suatu konstitusi tertulis, sebagaimana halnya Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat serta praktek penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma ke dalam naskah Undang-Undang Dasar. Karena itu, suasana kebatinan *(geistichenhentergrund)* yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis, dan historis perumusan juridis suatu ketentuan

Undang-Undang Dasar perlu dipahami dengan seksama, untuk dapat mengerti dengan sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar.

Undang-Undang Dasar tidak dapat dipahami hanya melalui teksnya saja. Untuk sungguh-sungguh mengerti, kita harus memahami konteks filosofis, sosio-historis, sosio-politis, sosio-juridis, dan bahkan sosio-ekonomis yang mempengaruhi perumusannya. Di samping itu, setiap kurun waktu dalam sejarah memberikan pula kondisi-kondisi kehidupan yang membentuk dan mempengaruhi kerangka pemikiran *(frame of reference)* dan medan pengalaman *(field of experience)* dengan muatan kepentingan yang berbeda, sehingga proses pemahaman terhadap suatu ketentuan Undang-Undang Dasar dapat terus berkembang dalam praktek di kemudian hari. Karena itu, penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar pada masa lalu, masa kini, dan pada masa yang akan datang, memerlukan rujukan standar yang dapat dipertanggungjawabkan dengan sebaik-baiknya, sehingga Undang-Undang Dasar tidak menjadi alat kekuasaan yang ditentukan secara sepihak oleh pihak manapun juga.[]

Konsep Tentang Konstitusi

A. Pengertian Konstitusi

Keanekaragaman dalam memahami pengertian konstitusi dapat dilihat dari pandangan para ahli dalam berbagai literatur. Misalnya, C. F. Strong lewat karyanya yang berjudul *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Studi of Their History and Existing Form* (Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966: 11). Ia berpendapat: "... *a constitution may be said to be a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted*."

Ada tiga unsur yang dapat ditemukan dalam definisi Strong tersebut, yakni prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintahan, prinsip-prinsip mengenai hak-hak warga negara dan prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah. Prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintah *(the principles according to the powers of the government)* akan menjelaskan kepada siapa kekuasaan penyelenggaraan negara diserahkan,

apakah kekuasaan tersebut terpusat pada satu tangan atau dibagikan kepada beberapa lembaga kekuasaan dan sebagainya. Prinsip-prinsip mengenai hak-hak warga negara *(the principles according to the rights of the governed),* pada dasarnya semua hak yang dimiliki individu *(individual rights)* yang menjadi bagian integral dari fungsi kemanusiaan setiap orang. Kemudian prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah *(the principles according to the relations between the governed and the government),* Prinsip yang ketiga ini juga penting, karena lewat prinsip-prinsip itu nantinya akan diketahui di mana letak antara hak dan kewajiban masing-masing.

Wheare, dalam bukunya *Modern Constitutions* (Oxford University Press, London, 1975:1), mengatakan: "... *it use to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government*". Konstitusi dalam pandangan Wheare tersebut, selain dapat dipahami sebagai istilah untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, juga bisa dianggap sebagai kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pemerintahan negara yang bersangkutan. Dengan demikian, terdapat dua dimensi pemahaman yang diberikan, *Pertama.* konstitusi merupakan gambaran keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara *(the whole system of government of a country),* dan *kedua,* konstitusi merupakan kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan suatu negara *(the collection of rules which establish and regulate or govern the government).* Dalam dimensi pertama, konstitusi akan menggambarkan apakah bentuk

negara yang digunakan, sistem pemerintahan apa yang dipakai dan sebagainya. Sedangkan pada dimensi kedua, konstitusi merupakan seperangkat aturan tentang bagaimana pelaksanaan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara. Seperangkat aturan yang mengatur bagaimana pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga negara, bagaimana pengaturan mengenai tugas dan fungsi lembaga-lembaga tersebut, bagaimana pengaturan hak dan kewajiban antara negara dengan rakyat, dan sebagainya. Kedua dimensi tersebut bukanlah terpisah satu sama lain, namun merupakan suatu kesatuan pengertian yang utuh sebagai pengertian konstitusi.

Pemahaman pada dimensi kedua di atas, sepintas merupakan pemahaman yang sempit, karena konstitusi harus mengatur keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara. Konsekuensinya tidak hanya menjadikan muatan suatu konstitusi menjadi besar, namun juga akan mempersempit ruang gerak dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan negara yang bersangkutan. Dengan pemahaman tersebut, di satu sisi berarti negara yang bersangkutan tidak dapat menerima terjadinya suatu situasi dan kondisi yang berhubungan dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang tidak ada ketentuannya dalam konstitusi. Sementara itu, di sisi lain, suatu hal yang tidak mudah bahkan sudah menjadi hukum alam untuk menyusun muatan konstitusi yang dapat mengakomodasi semua kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi untuk waktu yang cukup lama. Lalu, apakah dengan demikian harus selalu dilakukan perubahan terhadap konstitusi?

Menyadari akan munculnya pemahaman sepintas yang sempit tersebut, Wheare kemudian menegaskan bahwa konstitusi yang dipahami sebagai seperangkat aturan, yaitu aturan-aturan yang bersifat legal dan yang bersifat non-legal atau ekstra-legal. Bersifat legal, merupakan aturan-aturan yang diakui dan dilaksanakan oleh pengadilan. Sedangkan bersifat non-legal atau ekstra-legal dapat berupa kebiasaan, kesepakatan tertentu, atau konvensi. Meskipun aturan yang bersifat non-legal atau ekstra-legal tidak diakui di pengadilan, namun ia memiliki peranan yang cukup efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan demikian kekuatiran akan adanya ketidak mampuan untuk membuat aturan-aturan mengenai keseluruhan sistem pemerintahan negara dalam bentuk hukum tertulis *(partly-legal),* dapat dihindari dengan menggunakan sarana aturan-aturan hukum yang tidak tertulis *(partly non-legal or extra-legal).* Pemahaman tersebut juga menunjukkan pada kesimpulan Wheare, bahwa konstitusi selain dipahami sebagai gambaran keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, juga merupakan sebagai seperangkat aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pelaksanaan sistem pemerintahan negara tersebut, baik aturan yang bersifat legal maupun non-legal. Sebagai seperangkat aturan, pada dasarnya konstitusi merupakan peraturan perundang-undangan, kebiasaan-kebiasaan, kesepakatan-kesepakatan, atau konvensi lainnya.

Meskipun pemahaman yang diberikan Wheare sedikit lebih sempit dari Strong, konstitusi dalam pandangan Strong bukan hanya merupakan ketentuan-ketentuan mengenai kekuasaan

pemerintahan, namun juga hak-hak warga negara dan hubungan antara warga negara dengan pemerintah. Sedangkan Wheare menyebutkan hal tersebut secara umum, yaitu sebagai gambaran keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, namun di antara keduanya terdapat sisi persamaan pemahaman. Sisi persamaan pandangan antara keduanya dalam hal menetapkan konstitusi sebagai seperangkat aturan. Strong, meskipun tidak menyebutkannya secara rinci seperti Wheare, konstitusi sebagai seperangkat aturan *(the collection of rules)*, namun dengan mengutip pendapat James Bryce yang mengatakan bahwa konstitusi sebagai suatu susunan kehidupan kenegaraan (politik) yang diorganisasikan melalui dan oleh hukum,[1] jelaslah bahwa Strong menganggap konstitusi sebagai seperangkat aturan, walaupun dalam defenisinya sendiri dikatakan sebagai sekumpulan prinsip *(a collection of principles).*

Sementara itu, S. E. Finer, Vernon Bogdanor dan Bernard Rudden, melalui karyanya yang berjudul *Comparing Constitutions,* berpendapat : *"Constitutions are codes of norms which aspire to regulate the allocation of powers, functions, and duties among the various agencies and officers of government, and to define the relationships between these and the public*."[2] Jadi menurutnya, konstitusi itu tidak lain hanyalah kumpulan-kumpulan norma aturan yang mengatur tentang alokasi kekuasaan-kekuasaan, tentang fungsi dan kewajiban antara berbagai badan dan pejabat

---

[1] James Bryce defined a constitution as "a frame of political society, organized through and by law, that is to say one in which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights." C. F. Strong, *Op. Cit.,* hlm. 11.

[2] S. E. Finer, Vernon Bogdanor and Bernard Rudden, *Comparing Constitutions, Clarendon Press,* Okford, 1995, hlm. 1.

pemerintahan, dan untuk menegaskan hubungan antara berbagai badan dan pejabat pemerintahan tersebut dengan rakyat. Definisi S. E. Finer, Vernon Boganor dan Bernard Rudden ini, sebenarnya tidak jauh berbeda dengan pendapat-pendapat sebelumnya, yakni adanya pembagian kekuasaan negara dengan rakyat. Hanya saja mereka lebih menekankan maksud pembatasan kekuasaan dengan mengedepankan arti fungsi dan kewajiban yang diletakkan pada berbagai badan kekuasaan negara tersebut.

B. Konstitusi Dilihat Dari Sudut Politis dan Yuridis

Jauh sesudah Strong dan Wheare,[3] dapat pula dilihat bagaimana pengertian konstitusi sama dengan undang-undang dasar. Jika konstitusi disamakan dengan undang-undang dasar, berarti intinya konstitusi disamakan dengan Undang-Undang Dasar, hukum dasar yang dibuat dalam sebuah dokumen formal.

Mengenai apakah sama atau tidak dengan Undang-Undang Dasar (*gronwet*), memang merupakan bagian dari diskusi lama yang belum usai. Oleh karena kedua bentuk paham tersebut telah mendapat dukungan yang besar dari penganutnya masing-masing. Misalnya, dalam pandangan L. J. van Apeldoorn,[4] konstitusi berbeda dengan Undang-Undang Dasar, karena Undang-Undang Dasar hanya dalam bentuk yang tertulis saja, sedangkan konstitusi dapat dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis. Selain L. J. van Apeldoom, juga ditemukan pendukung lain yang ikut membedakan

---

[3] Dalam Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Alumni, Bandung, 1979, hlm. 1

[4] Dalam Dahlan Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi,* Rajawali Press, Jakarta, 2003, hlm. 9-10.

antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, diantaranya Herman Heller dan F. Las Sale. Tidak kalah dengan penganut paham yang membedakan antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, pendukung paham yang menyamakan arti keduanya juga tidak sedikit.

Para pendukung paham yang menyamakan tersebut, antara lain seperti R. Crince le Roy dan Vander Pot. Bahkan penyamaan tersebut telah dimulai sejak masa Oliver Cromwell (1649-1660).[5]

Perbedaan pemahaman tersebut pada intinya berawal dari pemikiran bahwa kontitusi dapat diklasifikasikan dalam bentuk tertulis dan bentuk tidak tertulis. Konstitusi dalam bentuk tertulis, berupa peraturan perundang-undangan (atau dapat juga dikatakan sebagai Undang-Undang Dasar), sedangkan dalam bentuk yang tidak tertulis dapat berupa kebiasaan-kebiasaan, kesepakatan-kesepakatan, adat atau konvensi lainnya. Dengan pembagian tersebut, maka lahirlah apa yang dikenal sebagai konstitusi tertulis *(written constitution)* dan konstitusi tidak tertulis *(unwritten constitution).* Tetapi klasifikasi ini tidaklah sepenuhnya dapat didukung, karena adanya argumen yang menolaknya, secara teoritis maupun empiris. Adapun penjelasan lebih lanjut mengenai klasifikasi tersebut dapat dilihat dalam bagian berikutnya dari tulisan ini (lihat bagian pelbagai *Klasifikasi Konstitusi).* Namun yang terpenting di sini adalah melihat bagaimana pengertian konstitusi menurut Sri Soemantri, sebagai salah seorang sarjana

---

[5] Oliver Cromwell (Lord Protektor Republik Inggris 1649-1660) yang menyamakan Un dang Undang Dasar itu sebagai *Instrument of Government,* yaitu bahwa Undang Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah ... Dahlan Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul" Huda, *Op. Cit,* Hlm. 9.

yang memiliki basis Ilmu Hukum Tata Negara, atau dengan kata lain suatu pandangan yang diambil melalui pendekatan ilmu hukum.

Secara umum, ditemukan adanya dua unsur utama dalam pengertian-pengertian konstitusi di atas. *Pertama,* bahwa konstitusi merupakan ketentuan-ketentuan mengenai struktur atau gambaran organisasi pemerintahan suatu negara. Dengan unsur pertama ini akan dipahami apa yang menjadi bentuk negara, sistem pemerintahan, siapa pemegang kekuasaan, jaminan terhadap hak-hak warga negara, bagaimana hubungan antara warga negara dengan pemerintah, dan sebagainya.

Kedua, bahwa konstitusi juga merupakan kumpulan aturan dasar yang berhubungan dengan ketentuan-ketentuan mengenai struktur atau gambaran organisasi pemerintahan suatu negara. Dalam unsur kedua, paling tidak, dijelaskan bagaimana mekanisme kekuasaan diperoleh, bagaimana fungsi dan wewenang atau kekuasaan tersebut dijalankan, bagaimana pembatasan kekuasaan, dan bagaimana prinsip hubungan antara warga negara dengan pemerintah, khususnya berkenaan dengan hak dan kewajiban masing-masing.

Pembicaraan tentang struktur atau gambaran organisasi pemerintahan suatu negara sebenarnya merupakan pembicaraan yang berhubungan dengan bidang politik. Oleh karena pembicaraan mengenai pemegang kekuasaan, pembagian kekuasaan, mekanisme memperoleh kekuasaan dan apalagi menganggap negara sebagai organisasi kekuasaan, lebih besar sisi politisnya ketimbang sisi hukum atau yuridisnya. Dikatakan lebih besar sisi politisnya karena memang tujuan utama politik adalah untuk

mendapatkan kekuasaan. Dalam hal mendapatkan dan menjalankan kekuasaan tersebut, maka dukungan utamanya adalah dukungan politis, meskipun kenyataannya bertentangan dengan pandangan yuridis. Sedangkan pembicaraan mengenai bagaimana aturan-aturan dasarnya, jelas sudah merupakan pembicaraan bidang yuridis.

Kenyataan tersebut tidak dapat disangkal lagi, karena memang menurut F. Lassalle,[6] konstitusi dipakai dalam dua pengertian, yaitu pengertian sosiologis atau politis dan pengertian yuridis. Dalam pengertian sosiologis atau politis *(sociologische atau politische begrip),* konstitusi merupakan sintesis faktor-faktor kekuatan yang ada *(dereclemachtsfac toren)* dalam masyarakat. Pada pengertian ini, konstitusi akan menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tersebut, seperti raja, parlemen, kabinet, *pressure groups*, partai politik dan sebagainya. Sedangkan dalam pengertian yuridis *(yuridische begrip),* konstitusi merupakan suatu naskah yang berisikan bangunan-bangunan negara serta sendi-sendi pemerintahannya.

Apabila hanya pembicaraan tentang struktur atau gambaran organisasi dan hubungan kekuasaan pemerintahan negara saja yang lebih ditonjolkan, sementara pembicaraan mengenai aturan-aturan dasar yang berhubungan dengan struktur atau gambaran organisasi pemerintahan tersebut tidak dibicarakan secara *linear* dan limitatif, sudah barang tentu konstitusi yang bersangkutan akan lebih bemuatan politis. Konsekuensinya, apabila konstitusi lebih

[6] Sebagaimana dikutip Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh (*Asas-asas Hukum Tata Negara,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991, hlm. 75

bermuatan politis maka hukum akan kurang mendapatkan tempat dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara, walaupun negara yang bersangkutan telah menamakan dirinya sebagai suatu negara hukum. Oleh karena itu, penting sekali menempatkan pengertian konstitusi secara lebih yuridis sebagai awal untuk menentukan bentuk dan muatan konstitusi tersebut pada langkah selanjutnya.

Pengertian konstitusi yang lebih yuridis dapat diciptakan dengan cara memfokuskan pemahamannya sebagai sekumpulan aturan hukum dasar, yang kemudian baru diikuti dengan pembicaraan tentang struktur atau gambaran organisasi pemerintahan negara. Dengan kata lain, konstitusi merupakan sekumpulan aturan hukum tertinggi *(supreme),* yang mengatur ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara, mengenai pokok-pokok kekuasaan pemerintahan negara, dan mengenai kewarganegaraan beserta hak-haknya. Penempatan ketiga unsur tersebut sekaligus mencerminkan jika unsur-unsur konstitutif suatu negara telah terakomodasi dalam konstitusi bersangkutan. Unsur wilayah yang merdeka dapat dimasukkan dalam ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara, unsur pemerintahan negara termuat dalam ketentuan mengenai pokok-pokok kekuasaan pemerintahan negara, dan unsur rakyat termuat dalam ketentuan mengenai kewarganegaraan. Konstitusi dikatakan juga sebagai aturan hukum yang tertinggi karena konstitusi bersifat hukum dasar yang dijadikan sebagai batu uji *(barometer)* dan rujukan bagi aturan-aturan hukum lainnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Jelas bahwa perencanaan politik penting dalam mewujudkan undang-undang/

konstitusi: adalah dikatakan tanpa politik, UUD tak bisa terjadi. Dalam hai ini, UUD Indonesia tidak ada konstitusi, hanya UUD 1945 tetapi ia menempati makna atau defenisi konstitusi itu sendiri.

C. Materi Muatan Konstitusi

Terkait dengan apa yang menjadi muatan suatu konstitusi, akan ditemukan banyak perbedaan antara satu negara dengan yang lain, terkadang juga dipandang dari banyak atau sedikitnya halaman konstitusi tersebut. Misalnya, di Norwegia yang memiliki konstitusi sebanyak 25 halaman. Konstitusi India tahun 1950 dengan 250 halaman, sedangkan Indonesia memiliki konstitusi (UUD 1945) dengan jumlah tidak lebih dari 10 halaman, sehingga konstitusi Indonesia itu dikatakan sebagai konstitusi tersingkat di dunia. Perbedaan itu sebenarnya merupakan realisasi dari anggapan atas keberadaan konstitusi itu sendiri, apakah sebagai dokumen hukum, manifesto sebuah keyakinan atau pengakuan, ataukah sebagai sebuah piagam.

Mengukur luas atau tidaknya muatan suatu konstitusi, sebenarnya bukanlah dipandang dari sisi panjang atau pendeknya halaman dan banyak atau sedikitnya pasal yang dimiliki, namun seberapa rincinya muatan-muatan (materi) pokok yang diatur dan dijelaskan dalam konstitusi tersebut. Meskipun suatu konstitusi memiliki banyak pasal tetapi tidak memuat materi pokok secara jelas dan yang seharusnya diatur, maka konstitusi tersebut belum dapat dikatakan konstitusi yang konstitusional. Tentunya beralasan jika Wheare (1975:32) berpendapat banyak konstitusi yang memuat materi-materi yang pada dasarnya tidak memiliki watak

konstitusional, atau jika konstitusional, maka konstitusi tersebut bukanlah merupakan hukum atau ungkapan dalam peraturan hukum. Misalnya Konstitusi Swiss 1893, dalam Pasal 25 bisa dikatakan bahwa seorang tukang daging dilarang menyembelih hewan, kecuali dipingsankan lebih dahulu.

Dengan pertimbangan tersebut, para ahli dan juga pada praktiknya di beberapa negara, berusaha untuk memfokuskan muatan-muatan konstitusi. Sebagian ada yang memfokuskan pada muatan-muatan yang berkenaan dengan pernyataan tentang hak-hak warga negaranya, seperti yang terjadi pada Kontitusi Uni Soviet 1936.[7] Bentuk seperti ini menunjukkan bahwa muatan utama dalam suatu konstitusi adalah ketentuan-ketentuan tentang hak-hak bagi warga negara. Sebagian lagi memfokuskan muatan konstitusi pada pembentukan sistem politik serta hukum negara, dokumen nasional, sertifikat kelahiran serta sebagai tanda kedewasaan dan kemerdekaan, sebagaimana halnya pendapat Hene van Maarseveen dan Ger van der Tang.[8] Terdapat juga sebagian lain, yang memfokuskan muatan konstitusi pada hal-hal yang berkenaan dengan hasil perjuangan politik bangsa di masa lampau, tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa, pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun akan datang, dan suatu keinginan atau kehendak untuk menentukan kemana perkembangan kehidupan

---

[7] Dalam Artikel 125 dikatakan: In accordance with the interest of the working people, and in order to strengthen the socialist system, the citizens of the U.S.S.R. are guaranteed by law: (a) Freedom of speech; (b) Freedom of Press; (c) Freedom of assembly and meeting; (d) Freedom of streets processions and demonstrations. *Ibid.* Hlm. 39.

[8] Maarseveen dan Ger van der Tang, *Written Constitutions, A Computerized Comparative Study,* Oceana Publications, INC. Dobbs Ferry, New York, 1978, hlm. 39-40.

ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin, seperti disampaikan A.A.H.Struycken.[9] Kelihatannya, Struycken lebih mengaitkan keberadaan muatan konstitusi dengan proses historis yang melatarbelakanginya, sehingga tidak akan dapat memahami muatan konstitusi suatu negara tanpa mengetahui latar belakang historisnya. A. V. Dicey (1952:417) mencoba memperkuat pendapat ini dengan mencontohkan di Inggris, di mana menurutnya seorang *lawyer* pun tidak akan dapat memahami sisi legal konstitusi Inggris tanpa mengetahui sifat-sifat kodratinya dengan dukungan sejarawan atau negarawan. Dengan demikian, terhadap konstitusi yang bermuatan seperti ini, penting untuk terlebih dahulu memahami latar belakang historisnya sebelum memahami apa yang menjadi muatannya.

Di samping itu, terdapat juga pendapat lain yang memandang bahwa konstitusi memiliki muatan yang lebih rinci daripada pendapat yang ada di atas. Di antaranya, pendapat Wheare mengatakan:

> *On the other hand many modern Constitutions contain declarations of the rights of the subject, or of political objectives, or the source and ends of government wich, while more or less relevant to the study of constitutional questions, are not reduced and are often incapable of being reduced to the rules of law.*[10]

Jadi, ada tiga muatan utama bagi mayoritas konstitusi modern, yaitu mengenai pernyataan tentang hak-hak warga negara, tentang objek-objek politik, atau sumber dan tujuan pemerintahan. Muatan konstitusi menurut Wheare tersebut juga tidak jauh berbeda dengan pandangan J. G. Steenbeek. Sebagaimana yang dikutip

---

[9] Dalam Sri Soemantri M, 1979:2)

[10] K. C. Wheare, *Modern Contitutions*,1975, hlm. 33.

Sri Soemantri M. (1979:51), Steenbeek mengatakan bahwa suatu konstitusi berisi tiga muatan pokok, yaitu jaminan terhadap HAM dan hak warga negaranya, susunan dasar ketatanegaraan negara yang bersangkutan, dan susunan dasar pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan. Akan tetapi, menurut Lord Scarman, selain dari tiga muatan seperti pendapat Wheare dan Steenbeek di atas, terdapat juga muatan lain berupa perlindungan terhadap pemerintahan regional dan lokal melalui penggunaan prinsip-prinsip subsideritas. Sebagaimana dikutip oleh Peter Cumper, *Cases and Materials Constitutional and Administrative law,* Second Edition, Blackstone Press Limited, London, 1999: 5, Lord Scarman berpandangan bahwa terdapat empat muatan konstitusi yang penting bagi perlindungan rakyat, yaitu:

(1) The protection of the human rights and fundamental freedoms of everyone within the jurisdiction;

(2) The setting of legal limits upon the legislative and executive power of the Crown and Parliament;

(3) The protection of regional and local government by the adoption of the principle of subsidiarity;

(4) The establishment of an independent judiciary having the duty and power of protection the constitution.

Jelasnya, pendapat-pendapat di atas menunjukkan bahwa pada garis besarnya terdapat tiga muatan utama yang harus ada di dalam suatu konstitusi, yaitu ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara, mengenai pokok- pokok kekuasaan pemerintahan negara, dan mengenai kewarganegaraan beserta

hak-haknya. Adapun muatan-muatan lainnya, hanyalah merupakan penjabaran dari ketiga muatan tersebut. Misalnya muatan berupa hal-hal yang berkenaan dengan hasil perjuangan politik bangsa di masa lampau. Menurut Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, pada dasarnya penjabaran dari ketentuan-ketentuan umum adalah mengenai keberadaan negara. Begitu juga menurut Lord Scarnan tentang adanya muatan perlindungan terhadap pemerintahan regional dan lokal, intinya merupakan bagian dari muatan mengenai pokok-pokok kekuataan pemerintahan negara.

Muatan berupa ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara, biasanya dapat berbentuk gambaran-gambaran historis mengenai perjuangan politik bangsa, ketentuan-ketentuan mengenai bentuk negara, kedaulatan negara, termasuk juga mengenai wilayah negara. Adapun muatan mengenai pokok-pokok kekuasaan pemerintahan negara, intinya berbicara mengenai sistem pembagian dan pembatasan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara. Pada bagian ini akan diketahui siapa saja yang menjadi lembaga-lembaga pemegang kekuasaan negara, bagaimana bentuk pembagian kekuasaan negara, bagaimana mekanisme kerja antara lembaga-lembaga negara, dan bagaimana pula bentuk pembatasan kekuasaan di antara lembaga-lembaga tersebut. Ada banyak bentuk lembaga kekuasaan negara, namun terkadang tidak diikuti oleh pembagian dan pembatasan kekuasaan di antara mereka secara tegas, khususnya bagi kekuasaan pemerintah. Untuk itu, maka kemudian muncullah suatu gagasan untuk membagi kekuasaan yang sekaligus berarti membatasi kekuasaan pemerintah secara rinci dan tegas. Gagasan tersebut dikemukakan

oleh Carl J. Friederich dengan sebutan gagasan konstitusionalisme.[11] Sedangkan muatan mengenai kewarganegaraan beserta hak-haknya juga menjadi muatan yang tidak dapat tidak harus ditegaskan di dalam suatu konstitusi. Khususnya mengenai hak-hak warga negara, jelas harus mendapat perhatian yang serius. Bahkan menurut A. V. Dicey, konstitusi bukanlah merupakan sumber bagi hak-hak tersebut, tetapi konstitusi hanya menegaskan bahwa hak-hak tersebut harus dilindungi dalam praktiknya.[12] Cukup beralasan, karena pada dasarnya hak-hak seseorang telah ada seiring dengan kehadirannya di bumi ini *(human rights)* dan untuk itu perlu dijamin, meskipun kenyataannya hampir semua konstitusi lebih banyak bertindak sebagai sumber bagi hak-hak tersebut, seperti halnya Kontitusi Uni Soviet 1936.

Ketiga bentuk muatan tersebut penting untuk dibicarakan secara jelas dalam suatu konstitusi. Tidak menjadi masalah jika suatu konstitusi hanya dibuat dalam bentuk yang ringkas atau sedikit, bahkan menurut Wheare, semakin ringkas yang diatur, maka akan menjadikan konstitusi itu semakin baik. Asalkan yang ringkas itu betul-betul menjadi peraturan hukum yang dipatuhi dan dapat dilaksanakan. Oleh karena sifat ringkas *(as short as possible)* merupakan satu karakter yang esensial dari bentuk sebuah konstitusi yang ideal.[13] Jadi, ketentuan-ketentuan yang jelas bukan

---

[11] Menurut Carl J. Friederich dalam buku *Constitusional Government and Democracy,* konstitusionalisme merupakan: *a set of activities organized by and operated on behalf of the people, but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*. Lihat dalam Miriam Budiardio. *Dasar-Dasar Ilmu politik, Op. Cit.,* Hlm. 96-97.

[12] A.V.Dicey. *Op. Cit.* hlm. 203.

[13] To the question: 'What should a Constitution contain?' The short answer. then is. 'The veri minimum, and that minimum to be rules of law.' One essential charecteristic of the ideally best form of Constitution is that it should be as short as possible. K. C. Wheare, *Op.Cit.,* Hlm. 33-34.

berarti termuat dalam pasal yang banyak serta halaman yaag panjang, tetapi dapat mudah untuk dipahami tanpa memerlukan berbagai interpretasi. Memang benar, keberadaan konstitusi tidak terlepas dari adanya kemungkinan untuk dapat diinterpretasikan, tetapi keperluan interpretasi itu hendaknya tidak sampai menjadikan suatu muatan konstitusi kepada bentuk-bentuk pemahaman yang multi-interpretatif.

Hal senada juga dikatakan oleh N. Jayapalan. Menurutnya, ada beberapa hal yang membuat konstitusi menjadi baik, yaitu: (1) konstitusi ditulis secara jelas dengan pemakaian kata yang baik serta menghindari kata-kata yang ambiguitas, samar-samar, dan tidak tepat, (2) konstitusi harus menjadi lebih komperhensif, sehingga rakyat mudah memahami hal-hal yang berkenaan dengan hak dan kewajibannyaa, (3) konstitusi meliputi pokok-pokok mengenai pelaksanaan hukum saja, (4) konstitusi harus menjadi stabil supaya dapat bertahan lama, dan fleksibel agar dapat mengakomodasi perubahan-perubahan, dan (5) konstitusi harus merefleksikan kemampuan rakyatnya untuk memahaminya.[14] Batasan-batasan yang dikemukakan oleh Jayapalan ini, semakin memberi pemahaman bahwa konstitusi tidak perlu panjang, melainkan hanya memuat hal-hal yang pokok saja yang dituangkan secara rinci *(limitative)* dan jelas *(linear).*

D. Berbagai Klasifikasi Konstitusi

Sejak lama Aristoteles telah mengklasifikasikan bentuk-bentuk konstitusi. Menurut Aristoteles, seperti dikutip oleh C. F. Strong,

[14] Jayapalan, N., *Modern Governments and Constitutions,* Vol. 1, Atlantic Publisher & Distributors, New Delhi, 2002, Hlm. 2.

konstitusi diklasifikasikan menjadi dua kelas besar, yaitu konstitusi yang bagus dan yang jelek. Masing-masing dari dua kelas besar tersebut dibagi menjadi tiga jenis pemerintah, yaitu pemerintah satu orang, beberapa orang dan banyak orang. Adapun dalam klasifikasi konstitusi yang baik, di mana dalam bentuk pemerintah oleh satu orang disebut dengan Monarki, dalam bentuk pemerintahan oleh beberapa orang disebut dengan Aristokrasi dan dalam bentuk pemerintahan oleh banyak orang disebut dengan *Polity.*

Sedangkan dalam klasifikasi konstitusi yang jelek, apabila dalam bentuk pemerintah oleh satu orang disebut dengan Tyranni atau Despotisme, dalam bentuk pemerintahan oleh beberapa orang disebut dengan Oligarki, dan dalam bentuk pemerintahan oleh banyak orang disebut dengan Demokrasi. Klasifikasi konstitusi Aristoteles tersebut dapat disimpulkan dalam gambar berikut ini: [15]

Gambar Jenis dan Bentuk Konstitusi

Jenis Konstitusi	Bentuk Baik atau Benar	Bentuk Jelek
Pemerintahan satu orang	Monarki atau Kerajaan	Tyranni/ Despotisme
Pemerintahan beberapa orang	Aristokrasi	Oligarki
Pemerintahan Banyak orang	Polity	Demokrasi

Sumber : *C. F.Strong, 59-60*

Pada perkembangan berikutnya; klasifikasi tersebut tidak dapat sepenuhnya dipertahankan lagi. Alasannya, di samping konstitusi telah dilihat dari berbagai aspek, juga sulitnya menetapkan suatu

[15] C. F. Strong, *Op. Cit.,* Hlm. 59-60.

pemerintahan negara sesuai dengan bentuk-bentuk tersebut. Demokrasi, meskipun dianggap Aristoteles sebagai bentuk pemerintahan yang jelek, namun dikarenakan sulitnya (seperti besarnya jumlah penduduk) mewujudkan suatu pemerintahan dalam bentuk *Polity,* maka ia tetap menjadi pilihan hampir semua negara. Karena pada kenyataannya, tidak ada negara yang mau menganggap pemerintahannya tidak demokratis.

Pada perkembangan berikutnya, konstitusi telah diklasifikasikan sesuai dengan aspek-aspeknya, yaitu dipandang dari aspek bentuknya, dari proses amandemennya, dari jenis pemerintahan negara, dari sistem pemerintahan, dan dipandang dari sisi bentuk negara. *Pertama,* dipandang dari aspek bentuknya, konstitusi diklasifikasikan menjadi yang dikodifikasi *(codified)* dan tidak dikodifikasi *(uncodified),* atau berbentuk dokumen *(documentary constitution)* dan tidak berbentuk dokumen *(non-documentary constitution).* Klasifikasi seperti dini diberikan oleh Strong serta Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang.

Strong berpandangan bahwa klasifikasi konstitusi ke dalam bentuk tertulis *(written)* dan tidak tertulis *(unwritten)* merupakan pembedaan yang keliru *(really a false distinction),* karena tidak ada konstitusi yang tidak ditulis sama sekali dan tidak ada pula konstitusi yang ditulis sama sekali. Contohnya Inggris, meskipun negara ini tidak memiliki konstitusi tertulis secara khusus, namun ia memiliki hukum tertulis tertentu atau statuta seperti *Bill of Rights* (1689), *Parliaments Acts of* 1911 and 1949 dan sebagainya. Dengan demikian, yang lebih tepat adalah konstitusi yang

merupakan suatu bentuk dokumen dan merupakan ketentuan-ketentuan yang telah berkembang dalam kebiasaan-kebiasaan, atau dapat dikatakan sebagai *documentary constitution* dan *non-documentary constitution.*[16]

Demikian juga menurut klasifikasi Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, bahwa klasifikasi konstitusi dari sisi bentuknya, pada dasarnya menjadi konstitusi yang dikodifikasi *(codified)* dan tidak dikodifikasi *(uncodified).*[17] Pada praktiknya di Indonesia sendiri, klasifikasi konstitusi dalam bentuk tertulis dan tidak tertulis tersebut sulit untuk dibuktikan kebenarannya. Seperti halnya Maklumat Pemerintah 14 November 1945 tentang Tanggung Jawab Menteri Negara dan Maklumat Nomor X 16 Oktober 1945 yang menetapkan bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya MPR dan DPR diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan GBHN,[18] atau Pidato Kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus pada era Orde Baru, dianggap sebagai konvensi sehingga dikatakan konstitusi yang tidak tertulis. Hal tersebut, tentunya merupakan pandangan yang tidak kuat, karena kenyataannya semua praktik ketatanegaraan tersebut dibuat dalam bentuk tertulis. Namun, jika dikatakan sebagai konstitusi yang tidak dikodifikasi, tentu ada kebenarannya karena Konstitusi Indonesia yang dikodifikasi adalah UUD 1945 (di antaranya).

Sedangkan menurut Wheare, dipandang dari aspek bentuknya, konstitusi dapat dibagi menjadi konstitusi tertulis *(written)* dan konstitusi tidak tertulis *(unwritten).* Akan tetapi, kemudian Wheare

---

[16] *Ibid.* Hlm. 66-67.

[17] Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.,* Hlm. 245.

[18] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Op. Cit,* Hlm. 31-32.

menambahkan, klasifikasi konstitusi dalam bentuk tertulis *(written)* dan tidak tertulis *(unwritten)* sebenarnya tidak tepat, dan yang tepatnya adalah klasifikasi antara negara-negara yang memiliki konstitusi tertulis dan yang tidak memiliki konstitusi tertulis, atau antara negara-negara yang mempunyai konstitusi dan yang tidak mempunyai konstitusi. Lalu ia mencontohkan di negara Inggris, bahwa negara ini bukannya memiliki konstitusi tidak tertulis, namun justru sebenarnya negara ini tidak mempunyai konstitusi tertulis. Oleh karena kebanyakan negara, termasuk Inggris, tidak memiliki sistem ketatanegaraan yang diwujudkan semata-mata dalam peraturan-peraturan tertulis atau semata-mata dalam peraturan-peraturan tidak tertulis. Peraturan hukum maupun non-hukum dan tertulis maupun tidak tertulis, semuanya dipadukan untuk membentuk suatu sistem ketatanegaraan.[19]

Dengan demikian, Wheare mengklasifikasikan konstitusi dalam bentuk tertulis *(written)* dan tidak tertulis *(unwritten)* tersebut, intinya berrmaksud untuk mengklasifikasikanya ke dalam bentuk negara-negara yang memiliki konstitusi tertulis *(countries which have a written constitution)* dan yang tidak memiliki Konstitusi tertulis *(countries which have no written constitution).* Hal itu tidak lepas dari pengamatannya terhadap Inggris, di mana negara ini dianggapnya tidak mengkhususkan adanya peraturan hukum maupun non-hukum dan tertulis maupun tidak tertulis, sehingga semuanya dipadukan dalam satu kesatuan untuk membentuk suatu sistem ketatanegaraan. Oleh karena tidak ada pengkhususan itu, maka tidak dapat ditentukan apa yang menjadi konstitusinya.

---

[19] K.C. Wheare, *Op. Cit.,* Hlm. 14-15.

Kedua, dipandang dari proses amandemennya. Konstitusi dapat diklasifikasikan kepada konstitusi *flexible* dan konstitusi *rigid.* Terhadap identifikasi ini, kebanyakan ahli memiliki kesepakatan, seperti Wheare, Lord Bryce, Strong, Henc van Maarseveen dan Oer van der Tang. Misalnya, Lord Bryce dalam bukunya *Studies in History and Jurisprudence,* sebagaimana dikutip Wheare, mengatakan: "*Where no special process in required to amend a Constitution, it is called flexible; where a special process is required a Constitution is called rigid*."[20]

Suatu penekanan yang ditemukan dalam pandangan Lord Bryce tersebut adalah proses amandemennya. Jika ditemukan adanya proses amandemen yang mudah, artinya tidak terdapat persyaratan-persyaratan khusus di dalamnya, maka konstitusi itu disebut konstitusi fleksibel, misalnya Konstitusi Selandia Baru. Tetapi jika terdapat hal yang sebaliknya maka konstitusi itu dikatakan sebagai konstitusi yang kaku *(rigid),* seperti Konstitusi Amerika, Denmark, Swiss, Australia, Malaysia dan sebagainya. Bahkan, sebagian besar negara-negara memiliki konstitusi yang *rigid* untuk diamandemen, termasuk juga Konstitusi Indonesia. Pendapat yang sama juga dikemukakan C. F. Strong serta Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, yang intinya sepakat dengan adanya klasifikasi konstitusi dalam bentuk fleksibel dan *rigid*.[21]

Persyaratan-persyaratan yang *rigid* itu biasanya ditentukan dalam bentuk ketentuan yang berbeda dengan perubahan peraturan perundang-undangan lainnya. Misalnya di Indonesia, jika dalam

---

[20] *Ibid.* Hlm. 16.

[21] C. F. Strong, *Op. Cit,* Hlm 67; Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op, Cit.,* Hlm. 245. Bandingkan dengan K. C. Wheare, *Op. Cit.,* Hlm. 16.

perubahan peraturan perundang-undangan lainnya dapat dilakukan oleh DPR bersama Presiden sebagai pemegang kekuasaan legislatif, namun dalam amandemen konstitusi hanya dapat dilakukan oleh MPR, atau ketentuan lainnya seperti keharusan hadirnya 2/3 dari mayoritas anggota tiap-tiap Lembaga Tertinggi Soviet untuk amandemen Konstitusi Soviet, atau 2/3 dari seluruh anggota MPR untuk amandemen UUD 1945.

Adapun klasifikasi konstitusi ke dalam konstitusi derajat tinggi atas legislatif *(supreme over the legislature)* dan konstitusi tidak derajat tinggi atas legislatif *(not supreme over the legislature),* menurut Wheare, pada dasarnya masih berkaitan erat dengan klasifikasi konstitusi dalam bentuk fleksibel dan *rigid* itu sendiri. Oleh karena menurut klasifikasi tersebut, apabila konstitusi tidak dapat diamandemen oleh legislatif berarti ia *supreme* terhadap legislatif-memiliki derajat tinggi atas fungsi legislatif atau tidak sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya-dan apabila ia dapat diamandemen oleh legislatif berarti ia tidak *supreme* terhadap legislatif, yakni menjadi bagian dari fungsi legislatif atau sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya.[22] Memiliki keterkaitan erat dengan klasifikasi fleksibel dan *rigid* juga, karena jika ia tidak dapat diamandemen oleh legislatif sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya, berarti diperlukan proses yang *rigid* untuk mengamandemennya, sedangkan jika ia dapat diamandemen oleh legislatif seperti halnya peraturan perundang-undangan lainnya maka tidak diperlukan proses yang *rigid* untuknya atau hanya berbentuk proses yang fleksibel untuk

[22] K. C. Wheare, *Op. Cit.,* Hlm. 18.

mengamandemennya.

Ketiga, klasifikasi konstitusi juga dilihat melalui jenis pemerintahan negara, apakah pemerintahan negara kesatuan *(unitary)* atau pemerintahan negara serikat *(federal).* Sehubungan dengan ini, N. Jayapalan mengatakan:

> *In a unitary constitution all spheres of government activity are assigned to a single central legislature. This central legislature creates the local governments by exercising statutory authority. There is no constitutional guarantee to local governments In unitary states*.[23]

Menurutya, dalam konstitusi pemerintahan negara kesatuan, setiap bentuk aktivitas pemerintahan, termasuk pemerintahan lokal, ditetapkan oleh pusat sendiri. Akan tetapi, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan sementara terhadap konstitusi pemerintahan negara federal, menurut Jayapalan, merupakan bentuk konstitusi yang memiliki beberapa karakteristik tersendiri, antara lain:

1. Fungsi pemerintahan federal sesuai batasan yang ditentukan oleh konstitusi, dalam bentuk tertulis dan *rigid*. Hal itu mengingat konstitusi merupakan piagam mengenai hak dan kewajiban antara pusat dan negara-negara bagian. Konstitusi hanya diamandemen atas persetujuan negara-negara bagian.
2. Setiap kemungkinan untuk merubah kehidupan bidang politik, ekonomi dan sosial dilakukan melalui amandemen konstitusi.
3. Baik pemerintah pusat maupun negara-negara bagian

[23] N Jayapalan, *Op. Cit.,* hlm. 11

memperoleh kekuasaan berdasarkan konstitusi.

4. Baik legislatif pusat maupun negara-negara bagian dikontrol oleh konstitusi.
5. Tidak ada pemisahan wewenang baik oleh pusat maupun negara-negara bagian. Mereka menjalankan tugas-tugasnya sebagaimana yang ditentukan oleh konstitusi.[24]

Klasifikasi tersebut memberikan suatu perbedaan yang esensial di antara keduanya, yaitu dalam konstitusi pemerintahan negara kesatuan bahwa segala sesuatunya ditentukan oleh pemerintah pusat, dan pemerintah lokal (daerah) hanya menjalankan apa yang telah ditentukan oleh pusat kecuali dalam bidang-bidang tertentu misalnya dalam bentuk otonomi daerah, sedangkan dalam konstitusi pcmerintahan negara federal, antara pusat dan negara-negara bagian mempunyai hak dan kewajiban yang seimbang dalam pemerintahan. Semua pengaturan, perubahan kebijakan termasuk amandemen konstitusi yang dilakukan oleh pusat harus mendapat persetujuan negara-negara bagian atau wilayah/provinsi-provinsi.

Wheare menambahkan bahwa kekuasaan pemerintahan dibagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan negara-negara bagian, sehingga masing-masing pemerintahan secara hukum mandiri atas wilayahnya sendiri. Pemerintahan pusat mempunyai wilayah kekuasaan dan menjalankan kekuasaannya tersebut tanpa dikontrol oleh pemerintah negara-negara bagian, begitu juga sebaliknya.[25] Adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban bagi kedua

[24] *Ibid.* hlm. 14.

[25] K.C. Wheare. *Op. Cit.,* hlm. 19. Bandingkan dengan Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.,* Hlm. 245. Strong mengklasifikasikan bentuk ini dalam *Unitary* dan *Federal or Quasi-Federal.* Lihat C. F. Strong, *Op. Cit.,* hlm 77.

pemerintahan tersebut, sehingga masing-masing-meskipun tidak ada subordinasi antara satu dengan lainnya memiliki keterbatasan, yaitu keterbatasan yang ditentukan melalui konstitusi. Contoh dari konstitusi pemerintahan negara federal adalah Konstitusi Amerika, sedangkan dalam bentuk konstitusi negara kesatuan diantaranya adalah Konstitusi Indonesia, Filipina dan Jepang.

Keempat, dipandang dari sistem pemerintahan, klasifikasi konstitusi menjadi konstitusi pemerintahan presidensiil *(non-parliamentary or fixed executive)* atau sistem parlementer *(parliamentary executive).* Berkenaan dengan klasifikasi ini, Wheare mengatakan:

> *... that while the presidential or non-perliarnentary executive, where it exists, is usually enshrined in the Constitution, the system of the parliamentary executive is not always described or lid down in the actual Constitution but rests upon other rule of law and even more upon usage and convention*.[26]

Pendapat Wheare tersebut, tentang kenyataan bahwa sistem pemerintahan presidensil selalu dimuat dalam konstitusi, sementara sistem pemerintahan parlementer tidak selalu dinyatakan secara jelas dalam konstitusi tetapi dapat ditemukan dalam penegakan hukum, kebiasaan serta konvensi lainnya, sebenarnya tidak lepas dari pengamatannya terhadap negara-negara Britania Raya yang mayoritas tidak memiliki konstitusi yang terkodifikasi dalam satu dokumen, sebagaimana telah dipaparkan di atas.

Sementara Strong dalam klasifikasi ini mengatakan bahwa jika pihak eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen maka disebut

---

[26] K.C. Wheare, *Ibid.* hlm. 26

dengan pemerintahan parlementer *(parliamentary executive).* Tetapi jika pertanggungjawaban pihak eksekutif yang dilakukan pada periode tertentu kepada lembaga tertinggi dan tidak dapat dibubarkan oleh parlemen, maka ia disebut sebagai pemerintahan presidensiil (*non-parliamentary or fixed executive*).[27] Dalam klasifikasi tersebut, jika konstitusi mengatur tentang adanya Presiden sebagai kepala pemerintahan, Presiden tidak dipilih oleh legislatif, Presiden bukan memegang kekuasaan legislatif, dan Presiden tidak dapat memerintahkan pelaksanaan suatu pemilihan serta tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif, maka konstitusi tersebut dikatakan sebagai konstitusi sistem presidensiil. Tetapi jika sebaliknya, di mana kepala pemerintahan dibentuk berdasarkan suara di parlemen, mayoritas anggota kabinet merupakan orang parlemen, kepala pemerintahan bertanggung jawab pada parlemen dan parlemen sendiri dapat dibubarkan oleh kepala negara, maka konstitusi tersebut dikatakan sebagai konstitusi sistem parlementer.[28] Adapun bentuk konstitusi pemerintahan presidensiil dapat ditemukan dalam Konstitusi Amerika, dan bentuk konstitusi pemerintahan parlementer seperti Konstitusi Australia, Kanada, India atau Malaysia.

Kelima, dipandang dari sisi bentuk negara, konstitusi diklasifikasikan kepada konstitusi monarki *(monarchial)* dan konstitusi republik *(republican).* Klasifikasi ini menurut Wheare sangat penting karena status dan kekuasaan Presiden dalam konstitusi Republik berbeda dengan kekuasaan raja dalam konstitusi

[27] C. F. Strong, *Op. Cit.,* Hlm. 74. Bandingkan dengan Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.,* hlm. 245.
[28] Dahlan Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.,* hlm. 31-32.

monarki. Kemudian dari perbedaan tersebut dapat dipahami antara apa yang dianggap sebagai pemerintahan rakyat atau demokratis dan bagaimana pula sistem absolut, otokrasi atau diktator. Dalam sistem monarki, raja hanya bertanggung jawab terhadap dirinya sendiri, sedangkan dalam sistem republik, Presiden bertanggung jawab kepada rakyat.[29]

Hal yang sama juga ditambahkan R. Kranenburg. Dengan mengutip pandangan Duguit, Kranenburg mengatakan:

> *Monarchy is the form of government in which there is hereditary head of State, a refublic that in which there either is no such head, or if there is, in which he does not inherit his office. If the head of the State be indicated by reference to a settled hereditary system the State, according to this method of classification, is a monarchy, if not, it is a republic*.[30]

Intinya, perbedaan antara bentuk monarki dan republik terletak pada pengangkatan kepala negaranya. Jika kepala negaranya tidak dipilih melainkan diangkat berdasarkan keturunan dari raja sebelumnya maka dikatakan sebagai bentuk monarki. Sedangkan apabila kepala negaranya dipilih secara umum oleh rakyat atau wakilnya maka dikatakan sebagai bentuk republik. Pada perkembangan selanjutnya, tidak saja kepala negara dipilih oleh rakyat tetapi juga harus memberi pertanggungjawaban kepada rakyat. Dengan kata lain, apabila suatu konstitusi memuat adanya aturan mengenai pemberian kekuasaan dan pertanggungjawaban pemerintahan negara dari dan kepada rakyat—langsung maupun

---

[29] K. C. Wheare, *Op.Cit,* Hlm. 29-30; Lihat juga Henc vs-. Maarseveen dan Ocr van der Tang, *Op. Cit.* hlm. 245.

[30] R. Kranenburg, *Political Theory* (1939), dalam Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara,* Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 21.

tidak langsung—maka konstitusi tersebut dikatakan sebagai konstitusi republik. Sedangkan jika suatu konstitusi tidak memuat adanya aturan mengenai pemberian kekuasaan dan pertanggungjawaban pemerintah negara dari dan kepada rakyat langsung atau tidak maka konstitusi tersebut dikatakan sebagai konstitusi monarki.

Oleh karena itu, dengan melihat pendapat-pendapat di atas, disimpulkan bahwa secara umum klasiflkasi konstitusi terdiri dari:

1. Dipandang dari aspek bentuknya, konstitusi dapat diklasifikasikan menjadi konstitusi yang dikodifikasi dan tidak dikodifikasi.
2. Dipandang dari proses amandemennya, konstitusi diklasiflkasikan kepada konstitusi fleksibel dan konstitusi *rigid*.
3. Dilihat melalui jenis pemerintahan negara, konstitusi diklasifikasikan menjadi konstitusi pemerintahan negara kesatuan dan pemerintahan negara federal.
4. Dipandang dari sistem pemerintahan, konstitusi diklasifikasikan menjadi konstitusi pemerintahan presidensiil dan konstitusi pemerintahan parlementer.
5. Dipandang dari sisi bentuk negara, konstitusi diklasifikasikan menjadi konstitusi monarki dan konstitusi republik.

Memang masih ditemukan perbedaan-perbedaan kecil, selain kelima klasifikasi tersebut. Misalnya, Strong menambahkan klasifikasi konstitusi ke dalam *Adult Suffrage* (hak pilih umum)

dan *Qualified Adult Suffrage* (hak pilih bersyarat), *Single-member Constituency* (satu pertain/kontestan) dan *Multy-member Constituency* (multi-partai/kontestan), *Non-elective Second Chamber* (Pemilu sistem satu kamar) dan *Elective or partially elective Second Chamber* (Pemilu sistem dua kamar atau lebih), serta *Direct popular checks* (pengawasan rakyat langsung) dan *Absence of such checks* (ketiadaan pengawasan). Semua bentuk ini dipandang dari sisi keberadaan alami legislatif. Ada juga klasifikasi yang lain, yaitu apabila dipandang dari sisi keberadaan pengadilan, yakni sebagai *Subject to the Rule of Law* dalam sistem *Common Law* dan *Under Administrative Law* dalam sistem *Prerogrative States.*

Dalam sistem *Common Law,* di mana pihak eksekutif tidak dapat diproteksi dalam bertindak sebagai pelaksana *Rule of Law.* Sedangkan dalam sistem *Prerogrative States,* di mana pihak eksekutif dapat diproteksi oleh sistem hukum administrasi secara khusus.[31] Begitu juga Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang memberikan klasifikasi lain, yaitu bentuk normatif dan nominal serta bentuk publik dan privat. Bentuk publik dan privat ini kemudian diklasifikasikan pula menjadi bentuk *programmatic* (program) dan *confirmatory* (konfirmasi), *competitive* (kompetitif) dan *consolidatory* (konsolidasi), serta *ideological* (ideologis) dan *legal* (aturan hukum).[32]

Akan tetapi, sebenarnya klasifikasi-klasifikasi penambahan tersebut, selain tidak umum digunakan, juga sebagian darinya

[31] C.F. Strong, *Op. Cit.,* hlm. 77.
[32] Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.,* Hlm. 246

telah terakomodasi dalam klasifikasi-klasifikasi secara umum di atas. Antara lain, masalah-masalah yang berkenaan Pemilu dapat dikategorikan dalam klasifikasi konstitusi sistem presidensiil *(non-parliamentary or fixed executive)* dan sistem parlementer *(parliamentary executive).* Oleh karena perbedaan antara sistem presidensil dan sistem parlementer terletak pada keberadaan masing-masing lembaga, termasuk, juga masalah pengangkatannya yang tidak lain melalui Pemilu.

E. Klasifikasi Konstitusi Indonesia

Sri Soemantri M. dalam bukunya *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* telah mengklasifikasikan Konstitusi Indonesia. Menurutnya, jika dihubungkan dengan klasifikasi-klasifikasi konstitusi yang ada, maka Konstitusi Indonesia termasuk suatu konstitusi berbentuk *rigid (rigid constitution).* Konstitusi tertulis dalam arti dituangkan dalam sebuah dokumen *(written or documentary constitution),* konstitusi derajat tinggi *(supreme constitution),* konstitusi kesatuan *(unitary constitution),* dan konstitusi sistem pemerintahan campuran *(mix executive constitution).*[33]

Bentuk-bentuk klasifikasi diberikan oleh Sri Soemantri berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen. Seperti dimaklumi, terdapat beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang menunjukkan bahwa konstitusi ini termasuk klasifikasi-klasifikasi di atas. Sebagai konstitusi *rigid (rigid constitution),* karena ditentukan

[33] Sri Soemantri M., *Op. Cit.,* hlm. 71.

adanya persyaratan khusus untuk mengamandemennya, seperti dituangkan dalam Pasal 37. Diklasifikasikan sebagai konstitusi tertulis dalam arti dituangkan dalam sebuah dokumen *(written or documentary constitution),* karena memang UUD 1945 telah dituangkan dalam bentuk dokumen. Bagian Penjelasan UUD 1945 mengatakan bahwa UUD merupakan hukum dasar yang tertulis. Kemudian dikatakan sebagai konstitusi derajat tinggi *(supreme constitution),* karena sebagai hukum tertinggi dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan dan sumber hukum. UUD 1945 diletakkan sebagai hukum dasar *(droit constitutionnel),* seperti termuat dalam bagian penjelasan, berarti ia menjadi sumber bagi peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam Ketetapan MPRS RI No. XX/MPRS/1966 tentang Memoradum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, UUD 1945 dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi dalam negara. Adapun sebagai konstitusi kesatuan *(unitary constitution),* karena negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1). Sedangkan diklasifikasikan sebagai konstitusi sistem pemerintahan campuran *(mix executive constitution),* karena UUD 1945 tidak konsisten dalam menggunakan jenis sistem pemerintahan, apakah sistem pemerintahan presidensiil *(non-parliamentary or fixed executive)* atau sistem pemerintahan parlementer *(parliamentary executive).*

Diklasifikasikan sebagai konstitusi sistem pemerintahan campuran *(mix executive constitution),* menurut Sri Soemantri

M., karena dalam UUD 1945 ditemukan adanya sebagian ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil dan juga sebagian ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer. Ciri-ciri pemerintahan presidensiil tersebut, antara lain: Pasal 4 menegaskan bahwa Presiden memegang, kekuasaan eksekutif, Pasal 17 menjelaskan bahwa Menteri memimpin departemen pemerintahan, sebagai pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan Presiden tidak dapat membubarkan DPR, sebagaimana tertuang dalam angka IV Bagian Penjelasan. Sedangkan ciri-ciri pemerintahan parlementernya ialah Presiden dipilih, diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada MPR, sebagaimana maksud Pasal 6 ayat (2) dan angka III Bagian Penjelasan UUD 1945.[34]

Akan tetapi, dalam menentukan klasifikasi Konstitusi Indonesia atau UUD 1945, penulis tetap berpegang pada klasifikasi-klasifikasi secara umum di atas, yaitu dipandang dari aspek bentuknya, jenis pemerintahan negara, sistem pemerintahan, dari sisi bentuk. negara, dan proses amandemennya. Klasifikasi secara umum tersebut dilihat dalam konteks UUD 1945 sesudah amandemen.

Dipandang dari sisi bentuknya, tampaknya tidak mengalami perbedaan dengan pandangan Sri Soemantri M. di atas, yakni sebagai konstitusi yang dikodifikasi atau dalam bentuk dokumen *(codified or documentary constitution).* Dipandang melalui proses amandemen, UUD 1945 diklasifikasikan dalam bentuk konstitusi *rigid (rigid constitution).* Dalam hal klasifikasi konstitusi *rigid*, terdapat dua ketentuan berdasarkan padangan Wheare di atas, yaitu dipandang dari sisi siapa yang berwenang serta apa yang

---

[34] *Ibid.* hlm. 66-68

menjadi persyaratan amandemen,[35] dan dari sisi derajat konstitusi itu sendiri.[36] *Pertama,* dipandang dari sisi siapa yang berwenang mengamandemen dan apa syarat-syaratnya. Dalam hubungan ini, terdapat banyak pendapat yang ditemukan, antara lain pendapat C. F. Strong yang mengatakan:

> *As already indicated, the main of methods of modem constitutional amendment are:*
>
> *(1) By the ordinary legislature, but under certain restrictions;*
> *(2) By the people through a referendwn;*
> *(3) By a majority of all the units of a federal state;*
> *(4) By a special convention.*[37]

Keempat prosedur tersebut dapat digunakan sebagai sarana untuk melakukan amandemen konstitusi, baik melalui wewenang badan legislatif; melalui referendum rakyat, melalui sejumlah negara-negara federal, maupun melalui lembaga khusus yang dibentuk untuk itu. Lembaga legislatif melakukan perubahan konstitusi melalui tiga cara, yaitu: (a) adanya persyaratan quorum *(requires a fixed quorum of members)* tertentu untuk melakukan sidang pembahasan amandemen. Cara ini pernah dipraktikkan di Romania. (b) adanya ketentuan untuk membubarkan lembaga

---

[35] Kata *amandemen* (dalam arti perubahan) lebih tepat digunakan dalam tulisan ini guna mensinkronisasikan dengan maksud UUD 1945. Memang, secara umum terdapat dua system perubahan konstitusi, yaitu *renewel system* dan *amandemen system. Renewel system* atau system pembaharuan, merupakan sistem yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental. Dalam sistem ini, suatu konstitusi tertulis diubah secara keseluruhan, dalam arti tidak sebagian atau pasal perpasal saja, sehingga konstitusi lama diganti dengan konstitusi baru. Sedangkan *amandement system* atau sistem amandemen, suatu sistem yang dianut oleh negara-negara Anglo Saxon., suatu konstitusi tertulis dirubah sebagiannya saja, sehingga konstitusi yang asli tetap berlaku. Lihat Dalam Dahlan Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.,* hlm. 78-79.

[36] K. C. Wheare, *Op.Cit.,* Hlm. 16-18.

[37] C. F. Strong, *Op. Cit.,* hlm. 153

legislatif yang ada dan membentuk yang baru melalui pemilihan umum khusus, kemudian lembaga legislatif yang baru inilah akan melakukan amandemen konstitusi. Cara ini pernah dilakukan di Belgia, Belanda, Denmark dan Norwegia. (c). dalam sistem dua kamar *(two Houses),* kedua lembaga yang ada melakukan sidang gabungan untuk mengamandemen konstitusi, seperti di Afrika Selatan.[38] Kemudian rakyat dapat melakukan referendum untuk mengamandemen konstitusi, apabila usulan telah disiapkan lembaga yang berwenang dan selanjutnya diserahkan kepada rakyat untuk menerima atau menolaknya. Sebagai contoh pernah terjadi kontroversi mengenai peraturan parlemen di Inggris selama dua tahun lebih, akhirnya melalui referendum disahkan menjadi hukum tahun 1911.

Adapun dalam hal adanya keinginan sejumlah negara-negara bagian untuk melakukan amandemen konstitusi, hal itu dimungkinkan karena keputusan akhir mengenai amandemen tersebut berada di tangan mereka Meskipun usulan amandemen perubahan dapat melalui negara serikat, dan dapat pula melalui negara-negara bagian. Sungguhpun demikian ada persyaratan khusus yang harus dipenuhi, umpamanya di Amerika harus adanya persyaratan ratifikasi oleh legislatif.[39] Sedangkan ketentuan untuk membentuk lembaga khusus dalam melakukan amandemen konstitusi, sebenarnya sebagai upaya untuk menghasilkan suatu amandemen konstitusi yang baik. Oleh karena lembaga yang, dibentuk secara khusus itu hanya bekerja sesuai tugas dan wewenang sampai selesai.

---

[38] *Ibid.* hlm. 153-154

[39] *Ibid.* Hlm. 155

Sementara K. C. Wheare mengemukakan bahwa amandemen suatu konstitusi dapat dilakukan melalui empat mekanisme, yaitu: *1. Some primary forces, 2. Formal amendment, 3. Judicial interpretation, dan 4. Usage and conventiofi.*[40] Amandemen melalui *some primary forces*, karena sebagaimana diketahui bahwa dalam suatu negara terdapat beberapa kekuatan utama, yaitu politik, ekonomi dan sosial, maka kekuatan-kekuatan tersebutlah yang pada gilirannya dapat menjadi faktor utama dalam melakukan amandemen konstitusi. Amandemen melalui *formal amendment*, karena adanya ketentuan resmi di dalam konstitusi itu sendiri untuk melakukan amandemen. Amandemen *judicial interpretation*, karena memang fungsi dari hakim adalah memutuskan apakah hukuman terhadap penyelesaian suatu kasus. Dengan demikian konstitusi merupakan bagian dari hukum dan termasuk dalam bidang judikatif. Adapun amandemen melalui *usage and convention*, karena sewaktu-waktu hukum dapat diinterpretasikan dan dilakukan terus-menerus dari dan cara-cara yang ada dalam praktik kehidupan ketatanegaraan.[41]

Dengan demikian, di samping adanya mekanisme resmi (*formal amandement*) yang ditentukan melalui suatu Undang-Undang Dasar, amandemen konstitusi juga dapat terjadi karenaa adanya desakan atau dukungan dari beberapa kekuatan politik pada negara yang bersangkutan (*some primary forces*), karena adanya penafsiran-penafsiran hukum yang dilakukan oleh pihak judikatif (*judicial interpretation*), dan karenaa danya praktik-praktik kebiasaan dan konvensi (*usage and convention*) yang diakui

[40] K.C. Wheare, *Op. Cit*.,Hlm. 67-121
[41] *Ibid.*

sebagai sumber ketatanegaraan di luar ketentuan undang-undang dasar yang bersangkutan.

Khususnya amandemen konstitusi melalui mekanisme resmi (*formal amandement*), menurut Sri Soemantri M., dapat dilakukan melalui empat pilihan, yaitu: [42]

1. Oleh badan yang diberi wewenang untuk itu, baik melalui prosedur khusus, maupun prosedur biasa;
2. Oleh suatu badan khusus, yaitu sebuah badan yang kewenangannya hanya mengubah konstitusi;
3. Oleh sejumlah negara-negara bagian dengan prosedur khusus; dan
4. Oleh suatu referendum.

Sedangkan Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang lebih menekankan pada isi amandemen dari suatu teks konstitusi. Amandemen tersebut, menurutnya, dapat dikakukan melalui tiga cara, yaitu :

1. Perubahan melalui peraturan perundang-undangan (*constitutional change by legislation*). Pihak legislatif merubah muatan konstitusi, yakni muatan-muatan yang bukan merupakan muatan utama konstitusi.
2. Perubahan melalui pelaksanaan *(constitutional change by application).* Muatan-muatan konstitusi dirubah pada saat dipraktikkan, seperti yang dilakukan oleh pihak pemerintah.

[42] Sri Soemantri M., UUD 1945, *Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, UNPAD Press, Bandung, 2002, Hlm. 10.

3. Perubahan melalui keputusan hakim (*constitutional change by adjudication*). Dalam menyelesaikan perkara pengadilan, hakim dapat menginterpretasikan muatan-muatan konstitusi yang berbeda dengan pemahaman tekstualnya.[43]

Ketiga cara perubahan konstitusi di atas, pada dasarnya tidak merubah teks-teks konstitusi melainkan penjabaran atau kontekstual dari isi konstitusi itu sendiri. Amandemen seperti ini biasanya dilakukan pada suatu negara yang tidak memakai sistem tata urut dalam sumber peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms*), atau konstitusinya memiliki derajat yang sama dengan peraturang perundang-undangan lainnya (*not supreme constitution*). Mengenai amandemen dengan cara ini, lebih lanjut dapat diperhatikan dari pandangan Hans Kelsen pada bagian berikut dari tulisan ini.

Namun, jelasnya, dengan memperhatikan pendapat-pendapat di atas, ada dua macam pihak yang berwenang mengamandemen konstitusi yaitu pihak yang wewenangnya telah ditentukan secara resmi oleh konstitusi dan pihak yang tidak ditentukan secara resmi. Pihak pertama dapat saja berbentuk pihak legislatif (parlemen), pihak judikatif atau pun pihak lain yang ditentukan oleh konstitusi sebagai lembaga yang bertugas mengamandemen konstitusi. Sedangkan pihak kedua pada dasarnya tidak berwenang untuk mengamandemen berdasarkan ketentuan konstitusi, tetapi karena adanya faktor-faktor di luar yuridis-normatif, akhirnya wewenang tersebut dapat dimiliki. Amandemen seperti ini biasanya terjadi

[43] Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.,* Hlm. 286

ketika adanya desakan kuat untuk melakukan perubahan menyeluruh dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, misalnya ada desakan yang diberikan oleh sebagian besar kekuatan-kekuatan infrastruktur politik suatu negara.

Jika wewenang amandemen ditentukan oleh konstitusi itu sendiri, maka akan diikuti pula adanya persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, apakah persyaratan-persyaratan itu berbentuk *rigid* atau fleksibel. Dalam bentuk persyaratan *rigid*, biasanya digunakan persyaratan kuorum (*requires afixed quorum of members*) bagi lembaga yang berwenang untuk mengadakan sidang, persyaratan ratifikasi oleh legislatif, atau persyaratan referendum. Jelasnya persyaratan *rigid* tersebut berbeda dengan persyaratan yang dilakukan pada perubahan peraturan perundang-undangan biasa.

Melihat pada UUD 1945, maka konstitusi ini dapat diamandemen oleh pihak yang wewenangnya telah ditentukan secara resmi oleh konstitusi dan juga melalui pesyaratan-persyaratan yang *rigid*, baik sebelum amandemen maupun sesudah, seperti tertuang dalam Pasal 37. Sebelum amandemen-amandemen I, II, III, dan, IV ditegaskan bahwa untuk mengubah UUD 1945 harus dihadir oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 213 dan jumah anggota MPR yang hadir. Sedangkan sesudah amandemen, pesyaratan-persyaratannya semakin *rigid*. Menurut UUD 1945, persyaratan-persyaratan tersebut, yaitu :

1. Diagendakan dalam sidang MPR yang diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR.

2. Usulan amandemen dibuat sccara tertulis dan ditujukan dengan jelas pada bagian yang akan diamandemen beserta alasannya.
3. Sidang pelaksanaan amandemen dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR.
4. Putusan untuk mengamandemen disetujui sekurang-kurangnya 50% ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.[44]

Dengan demikian, dipandang dari sisi siapa yang berwenang mengamandemen konstitusi dan apa persyaratannya, maka UUD 1945 tergolong kepada konstitusi *rigid*. Karena UUD 1945 hanya dapat diamandemen oleh lembaga yang berbeda dengan lembaga yang mengubah peraturan perundang-undangan biasanya, dengan persyaratan-persyaratan yang juga berbeda dengan persyaratan-persyaratan pada perubahan peraturan perundang-undangan biasanya.

Kedua, dipandang dari sisi derajat konstitusi. Pembicaraan ini sebenarnya untuk mengklasifikasikan konstitusi dalam bentuk konstitusi memiliki derajat tinggi atas legislatif (*supreme over the legislature*) atau tidak derajat tinggi atas legislatif (*not supreme over the legislature*), sebagaimana dijelaskan Wheare di atas. Tetapi klasifikasi itu juga dapat menentukan apakah suatu konstitusi berada pada posisi yang *supreme* dalam penyelenggaraan negara atau tidak.

Menurut Hans Kelsen, ada perbedaan yang jelas antara konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dan tidak derajat

[44] UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 37

tinggi (*not supreme constitution*). Konstitusi derajat tinggi tidak dapat diamandemen sama seperti halnya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, namun diamandemen termasuk juga dibuat dengan proses dan oleh lembaga tertentu secara istimewa. Adanya ketentuan itu mengingat konstitusi dianggap sesuatu yang luhur, atau juga sebagai suatu *framework of the nation* yang tertinggi. Sedangkan konstitusi tidak derajat tinggi diubah sama halnya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hal ini, jika ada materi konstitusi yang bertentangan dengan materi peraturan perundang-undangan lainnya, berarti dengan sendirinya telah terjadi perubahan pada konstitusi tersebut.[45]

Konstitusi yang tidak dapat diubah sama seperti dan oleh peraturan perundang-undangan lainnya, berarti konstitusi berada pada posisi *supreme* atau derajat tinggi dalam penyelenggaraan negara. Konstitusi yang *supreme* dalam negara merupakan konsekuensi dari keinginan menciptakan negara yang bersangkutan sebagai suatu negara hukum. Dengan maksud bahwa segala sesuatunya dalam penyelenggaraan negara diatur dan dilaksanakan atas dasar hukum, sebagaimana maksud konsep tentang negara hukum.

Pembicaraan mengenai konsep negara hukum secara umum sangat identik dengan istilah *rechstaat* atau *rule of law*. Oleh karena itu, jika berbicara tentang negara hukum, maka secara otomatis akan tergambar di benak banyak orang sesuatu yang berkenaan

[45] Hans Kelsen, *Op. Cit*., Hlm. 267. Bandingkan dengan pendapat Wheare : They are usually endowed wih a higher status, in some degree, as a matter law the other legal rules in the system of government. At the least it is usually laid down that the amendment ot the Consstitution can take place only thourgh a special preces different from that by which the ordinary law is altered. K. C. Wheare, *Op. Cit.,* Hlm. 5.

dengan istilah tersebut. Jika dilihat dari asal mulanya konsep tersebut, kenyataan antara keduanya sedikit memiliki perbedaan, meskipun W. Friedmann, diantaranya, menyamakan pengertian konsep *rechtstaat* dengan konsep *rule of law*.[46]

Jauh sebelumnya, konsep negara hukum telah digagas oleh pemikir Yunani, walaupun masih dikenal dengan cita-cita negara hukum. Sejak abad V sebelum Masehi, cita-cita negara hukum telah ada dalam benak para filosuf Yunani. Plato (429-347 SM) di antaranya, dalam buku ketiganya berjudul *Nomoi* (*The Law*), ia mengatakan bahwa penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Demikian juga Aristoteles (384 SM), salah seorang murid Plato, dalam buku IV dari *Politica*, berpendapat bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum.[47]

Konsep negara hukum tersebut dikembangkan pula oleh tokoh-tokoh yang datang kemudian, misalnya John Locke, Montesquieu, J.J. Rousseau, hingga sampai kepada Friedrich Julius Stahl dan Albert Venn Dicey. Locke dan Montesquieu terkenal dengan konsep *Trias Politica*. Rousseau terkenal dengan konsepnya yang disebut *Social Contract*, sebagaimana yang dituangkan. dalam bukunya yang berjudul *Du Contract Social* (terbit 1764).[48] Sedangkan

---

[46] W. Friedmann, *Legal Theory*, steven & Son Limited. London, 1960, Hlm. 456

[47] Azhari, *Negara Hukum Republik Indoneisa, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. UI-Press, Jakarta, 1995, Hlm. 20

[48] Dalam bukunya yang berjudul *Du Contract Social* (terbit 1764), ia ber pendapat bahwa dalam suatu negara diperlukan adanya suatu perjanjian masyarakat (*social contract*) untuk menjamin keselamatan jiwa dan harta mereka sendiri. Perjanjian masyarakat ini hanya berbentuk pactum unionis yaitu di mana adanya penyerahan diri rakyat secara individu kepada rakyat secara keseluruhan. Ia menambahkan bahwa untuk membentuk persatuan rakyat harus dengan suara bulat (*volente de tout*), tetapi untuk membuat pemerintah yang dapat menjamin kemerdekaan dan ketertiban hanya diperlukan atas suara mayoritas (*velente generale*), tetapi

Friedrich Julius Stahl terkenal dengan konsepnya yang diberi nama *rechtstaat*.[49] Demikian juga dengan konsep *rule of law* dari Albert Venn Dicey.[50]

Secara umum, kepentingan akan adanya negara hukum, menurut konsep-konsep tersebut, karena melihat kekuasaan yang diselenggarakan dengan semena-mena (*absolutely*) tidak lain hanya akan berujung pada bentuk penindasan dan kesengsaraan. Ketika itu, tidak ada yang bisa hidup dengan leluasa kecuali bagi mereka yang memiliki kekuatan. Oleh karenanya tidak salah, kalau sebelumnya, Thomas Hobbes menggambarkan kondisi yang kacau tersebut dengan kondisi *homo homini lupus* (manusia yang satu menjadi sarigala bagi yang lain) dan *bellum omnium contra omnes* (perang antara manusia yang satu, dengan yang lain). Guna menghindarkan hal tersebut, maka harus ada suatu ikatan pemerintahan yang disebut *Gezag* melalui suatu perjanjian yang disebut *social contrect*.[51] Akan tetapi, kekuasaan yang berada di

---

untuk membentuk pemerintahan yang dapat menjamin kemerdekaan dan ketertiban hanya diperlukan atas suara mayoritas (*volente general*) saja. Lihat dalam Azhari, *Ibid.* Hlm. 29

[49] Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukumEropa Barat Kontinental memberikan ciri-ciri *Rechtsstaat* sebagai berikut : A. Hak-hak asasi manusia, b. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjalankan hak-hak asasi manusia itu yang dikenal sebagai Trias political c. pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*Wetmatigheid van bestuur*) d. peradilan administrasi dalam perselisihan. Lihat dalam Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hlm. 23

[50] *That rule of law, then, which forms a fundamental priciple of the constitution, has three meanigs, or may be regaarded from theree different point of view. It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of reguler law as opposed to the influence of arbitary power, and excludes existence of arbitariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of the government. It means, again equility before the laws, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administrated by the law cours. The rule of law, lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constituion, …are not the source but the consequence of the rights of individual, as defined and enforced by the courts. A.V. Dincey*, *Op, Cit*., Hlm. 202-203

[51] Dalam karangan-karanganya "De Cive" dan "Leviathan" hal itu diuraikan paling terang dan paling konsekuen oleh otak logis Hobbes. Lihat dalam Kranenburg dan Tk. B. Sabaroedin,

tangan pihak pemerintahan, agar jangan menjadi absolut lagi maka perlu suatu pembatasan, dan bentuk pembatasan ini dalam konsep negara hukum dilakukan melalui konstitusi.

Dengan demikian, maksud klasifikasi konstitusi dari sisi derajat dapat diartikan sebagai derajat tinggi atas legislatif (*supreme over the legislature*) atau tidak derajat tinggi atas legislatif (*not supreme over the legislature*), dan derajat tinggi (*supreme constitution*) atau tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*) dalam penyelenggaraan negara. Dalam bentuk konstitusi derajat tinggi atau tidak derajat tinggi atas legislatif, berarti suatu konstitusi dapat atau tidak dapat dibuat dan diamandemen sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya. Sedangkan dalam bentuk konstitusi derajat tinggi atau tidak derajat tinggi dalam penyelenggaraan negara, berarti suatu konstitusi berposisi sebagai hukum dasar tertinggi atau tidak dalam penyelenggaraan negara. Dengan kata lain konstitusi berposisi sebagai *frame-work of the nation* yang tertinggi atau *staat fundamental norm*.

UUD 1945 merupakan konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dalam penyelenggaraan negara, karena UUD 1945 berada di posisi tertinggi sebagai sumber hukum dan dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana maksud Pasal I UUD 1945 Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000. Akan tetapi, sekali lagi, klasifikasi tersebut hanyalah bagian dari klasifikasi konstitusi *rigid*. Oleh karena, keberadaan UUD 1945 sebagai konstitusi derajat tinggi atas legislatif (*supreme over the legislature*) dan konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*)

Ilmu Negara Umum, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, Hlm. 16

dalam penyelenggaraan negara, pada dasarnya menunjukkan bahwa UUD 1945 merupakan suatu konstitusi yang tidak dapat dibuat dan diamandemen sama seperti peraturan perundang-undangan lainnya.

Kemudian, jika dipandang dari jenis pemerintahan negara, maka UUD 1945 merupakan konstitusi negara kesatuan atau konstitusi kesatuan (*unitary constitution*). Ada banyak indikasi dari UUD 1945 yang menyatakan hal tersebut. Selain memang adanya penetapan tentang jenis pemerintahan negara kesatuan,[52] juga ditentukannya asas otonomi dalam Pemerintahan Daerah.[53] Dengan asas otonomi tersebut berarti kekuasaan pemerintahan daerah hanyalah bagian dari kekuasaan pemerintahan pusat dan bukan terpisah satu sama lain, atau dengan kata lain daerah autonomi adalah suatu bentuk pembagian daerah dan pemecaran kekuasaan dalam suatu negara kesatuan. Demikian dan juga jika dipandang dari sisi bentuk negara yang digunakan, maka secara jelas UUD 1945 memutuskan: "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.[54] Oleh karena negara Indonesia berbentuk republik, maka, konstitusinya juga diklasifikasikan pada konstitusi republik (*republican constitution*).

Sedangkan dipandang dari sisi sistem pemerintahan, antara UUD 1945 sebelum amandemen dengan sesudah amandemen memiliki perbedaan. Jika sebelum amandemen, adanya keraguan terhadap sistem pemerintahan yang digunakan apakah sistem presidenstil (*non-parliamentary or fixed executive*) ataukah sistem

---

[52] *Ibid.* Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 37 ayat (5)
[53] *Ibid.* Pasal 18, 18A dan 18B
[54] *Ibid.* Pasal ayat (1)

pemerintahan parlementer (*parliamentary executive*), sehingga Sri Soemantri M. menyebutnya sebagai sistem pemerintahan campuran (*mix executive*) namun setelah amandemen, penggunaan sistem pemerintahan presidenstil (*non-parliamentary or fixed executive*) sudah diperjelas. Ada beberapa indikasi kalau sistem pemerintahan presidenstil dianut oleh UUD 1945 sesudah amandemen, yaitu:

1. Pasal 4 ayat (1) menegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif).
2. Pasal 17 ayat (1) dan (2) menegaskan bahwa menteri-menteri adalah pembantu Presiden, ia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
3. Pasal 6A ayat (1) menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
4. Pasal 7C menegaskan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.
5. Tidak ada ketentuan bahwa Presiden bertanggung jawab kepada MPR, apalagi DPR kecuali dalam bentuk pertanggungjawaban terhadap pelanggaran hukum, sebagaimana maksud Pasal 3 ayat (3).

Dengan kelima indikasi tersebut kiranya keraguan terhadap penggunaan sistem pemerintahan presidenstil (*non-parliamentary or fixed executive*), seperti yang berkembang sebelumnya, sudah dapat dihilangkan. Hilangnya keraguan tersebut juga berarti menunjukkan bahwa UUD 1945 dapat diklasifikasikan kepada konstitusi pemerintahan presidensil (*the fixed executive*

constitution). Jelasnya sesudah amandemen, UUD 1945 termasuk klasifikasi konstitusi yang dikodifikasi atau dalam bentuk suatu dokumen (*codified or documentary constitution*), konstitusi *rigid (rigid constitution*), konstitusi kesatuan (*unitary constitution*), konstitusi republik (*republican contilution*) dan konstitusi sistem pemerintahan presidensiil (*the fixed executive constitution*).[]

YAYASAN SYECH WALID THAIB SALEH INDRAGIRI
اهل السنة والجماعة
TEMBILAHAN - INHIL - RIAU

Konstitusi dan Kekuasaan Negara

Konsep Trias Politica

Konsep Trias Politica sebenarnya ungkapan lain dari konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power),* yaitu suatu konsep yang dimaksudkan untuk rnenjadikan kekuasaan negara *(state power)* dalam bentuk beberapa lembaga organisasi negara yang satu sama lain berdiri secara terpisah. Memang konsep Trias Politica sangat melekat pada pemikiran Montesquieu, sebagaimana telah disinggung di atas. Tetapi sebenarnya konsep tersebut telah mengalami perjalanan sejarah yang panjang. Ide untuk membagi kekuasaan pemerintahan pada tiga cabang kekuasaan itu telah dimulai oleh Aristoteles, yang kemudian diikuti pula oleh Cicero dan Polybius, dua pemikir Romawi yang datang pada masa berikutnya. Meskipun kenyataannya ide tersebut belum diimplementasikan di Yunani maupun Romawi pada waktu itu. Pada abad-abad berikutnya, ide tentang pemisahan kekuasaan terus mengemuka bersamaan dengan kehadiran tokoh-tokohnya, misalnya Marsiglio

pada abad XIV, Bodin abad XVI hingga Locke dan Montesquieu pada akhir abad XVII dan awal abad XVIII.[1]

Dalam buku *Two Treaties of Civil Government,* John Locke (1632-1704) berpendapat bahwa kekuasaan negara harus diserahkan kepada tiga lembaga negara, yaitu legislatif, eksekutif dan federatif. Berkenaan dengan lembaga legislatif. Locke mengatakan:

> *...the Legislative Power is put into the hands of divers Persons who duly Assembled, have by themselves, or jointly with others, a Power to make Laws, which when they have done, being separated again, they are themselves subject to Laws, they have made; which is a new and near tie upon them, to take care, that they make them for the public good*.[2]

Selain beranggapan bahwa kekuasaan legislatif dipegang oleh sekelompok orang guna membuat undang-undang *(power to make Laws),* hal menarik yang dikemukakan Locke bahwa undang-undang yang mereka buat merupakan undang-undang yang dapat memberikan kebaikan bagi masyarakat luas *(make them for the public good)* atau memuat unsur-unsur kepentingan umum. Dengan demikian, jiwa negarawan harus terpatri bagi pemegang kekuasaan ini, dengan mendahulukan kepentingan rakyat banyak. Jika tidak, maka tentu dapat memberikan konsekuensi negatif karena undang-undang itu nantinya akan menjadi landasan yuridis dalam penyelenggaraan pemerintahan.

---

[1] N. Jayapalan. *Modern Governments and Constitutions,* Vol. I, Atlantic Publishers & Distributor. New Delhi. 2002, Hlm. 24. Bandingkan dengan SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.,*Hlm. 42.

[2] John Locke, *Two Treatise of Civil Government,* (Edited with an Introduction and Notes By Peter Laslett), Student Edition, Cambridge University Press, Cambrige, 1988, Hlm. 364.

Kemudian, sehubungan dengan kekuasaan eksekutif, Locke mengatakan:

> *But hecause the Laws, that are at once, and in a short time made, have a constant and lasting force, and need a perpetual Execution, or an attendance thereunto: Threfore 'tis necessary here should be a Power always in being, wich should see to the Execution of the Laws that are made, and remain in force*.[3]

Jelasnya, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang *(to execute the laws)* yang telah diproduksi oleh lembaga legislatif. Pentingnya lembaga kekuasaan ini, karena selain undang-undang memerlukan pelaksanaan yang terus menerus dan juga agar memiliki kekuatan dalam pelaksanaannya. Jadi, ketika tidak diadakan lembaga ini, ketika itu juga dikuatirkan bahwa undang-undang tidak dapat dilaksanakan secara permanen dan tidak memiliki kekuatan dalam pelaksanaannya. Jika demikian adanya, artinya supremasi hukum juga akan dikuatirkan eksistensinya.

Sedangkan mengenai kekuasaan federatif, menurut Locke "*This therefore contains the Power of War and Peace, Leagues and Alliances, and all the Transaction, with all Persons and Communities without the Commonwealth, and may be called Federatif, if any one please."*[4] Maksudnya, lembaga kekuasaan yang disebut Federatif, adalah suatu lembaga yang mempunyai kekuasaan untuk mengurusi masalah perang *(war),* damai *(peace),* perserikatan *(league)* dan persekutuan *(alliance),* dan berbagai

---

[3] *Ibid.* Hlm. 364-365.

[4] *Ibid.*

transaksi *(transactions)* lainnya, dengan orang dan komunitas di luar negara yang bersangkutan, atau dengan kata lain sebagai lembaga kekuasaan yang mengurusi hubungan luar negeri.

Ketiga lembaga kekuasaan tersebut, menurut Locke, adalah lembaga-lembaga yang dipisahkan antara satu dengan lainnya. Lembaga legislatif memegang kekuasaan untuk membuat undang-undang, lembaga eksekutif memegang kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan lembaga federatif memegang kekuasaan untuk urusan luar negeri *(diplomatic).* Meskipun demikian, Locke berpandangan bahwa pemisahan tersebut bukanlah bersifat permanen, khususnya antara kekuasaan eksekutif dan federatif karena dalam suatu waktu keduanya hampir tidak dipisahkan dan tidak ditempatkan dalam tangan orang yang berbeda.[5] Dalam kondisi seperti ini, walaupun keduanya merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri namun ia dapat ditempatkan dalam satu lembaga.

Oleh karena itu, kebanyakan ahli berpendapat bahwa konsep pemisahan kekuasaan yang sesungguhnya dimulai dari pemikiran seorang ahli hukum Francis yang bernama Montesquieu (1689-1755) lewat bukunya yang berjudul *De L'esprit des Lois (The Spirit of The Laws).*[6] Sedikit berbeda dengan Locke yang berpendapat bahwa kekuasaan judikatif merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif berdiri sendiri. Menurut Montesquieu:

---

[5] *Ibid.* Hlm. 366.

[6] *The doctrine of the separation of powers was first formulated by the French jurist, Montesquieu*. E.C.S. Wade and G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law,* Fifth Edition, Longmans, Green and Co, London, 1957, Hlm. 21. Bandingkan dengan David Held, *Models of Democracy,* Second Edition, Blaclcwell Publisher Ltd, Oxford, 1998, Hlm. 82; N. Jayapalan,*Op. Cit,* Hlm. 25; Juga SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Op. Cit,* Hlm. 43.

In each state there are three sorts of powers: legislative power, executive power over the things depending on the right of nations, and executive power over the things depending on civil right.

By the first, the prince or the magistrate makes laws for a time a1ways and corrects or abrogates those that have been made. By the second, he make peace or war, sends or receives embassies, establishes security, and prevents invasions. By the third, he punishes crimes or judges disputes between individuab. The last will be called the power of judging, and the former simply the executive power of the state.[7]

Pada catatan awalnya, Montesquieu memberikan sebutan yang sama bagi eksekutif dan judikatif, yakni sama-sama sebagai lembaga pelaksana *(executive),* hanya saja yang satu sebagai pelaksana kekuasaan yang berhubungan dengan hak-hak negara, sementara yang satunya lagi sebagai pelaksana kekuasaan yang berhubungan dengan hak-hak warga negara. Namun ketika menjelaskan tugas dari masing-masing lembaga kekuasaan tersebut, Montesquieu menegaskan bahwa bentuk kekuasaan yang terakhir-kekuasaan yang berhubungan dengan hak-hak warga negara dinamakan kekuasaan kehakiman atau judikatif, sedangkan bentuk kekuasaan sebelumnya kekuasaan yang berhubungan dengan hak-hak negara-merupakan kekuasaan eksekutif yang sebenanya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Legislatif menurutnya, merupakan lembaga yang senantiasa berfungsi membuat peraturan perundang-undangan serta memperbaiki atau mengganti peraturan perundang-undangan yang telah dibuat tersebut. Eksekutif berfungsi membuat perdamaian

[7] Montesquieu, *The Spirit of The law,* (Translated and Edited By Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller and Harold Samuel Stoue), Book XI, Chapter 6, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, Hlm. 156-157.

atau peperangan, menempatkan atau menerima duta negara, membentuk pertahanan dan mencegah berbagai invasi yang datang. Sedangkan judikatif berfungsi untuk memvonis berbagai kejahatan atau mengadili berbagai persengketaan yang terjadi antar warga negara.

Ketiga bentuk lembaga kekuasaan tersebut merupakan lembaga-lembaga kekuasaan yang berdiri sendiri. Oleh karena itu, ketiganya harus berada pada posisi yang terpisah antara satu dengan lainnya, dengan alasan:

> *When legislative power is united with executive power in a single person or in a single body of tbe magistracy, there is no liberty, because one can fear tllat the same monarch or senate that makes tyrannical law will execute them tyrannical.*
>
> *Nor is there liberty irthe power of judging is not separate from legislatif power and from executive power. If it were joined to legislative power. the power over the life and liberty of the citizens would arbitrary. for the judge would be the ligislator. If it were joined to executive power, the judge could have the force of an oppressor.*[8]

Oleh karena, apabila kekuasaan eksekutif dan legislatif berada dalam satu lembaga atau satu orang maka kemerdekaan dalam bertindak menjadi hilang lantaran timbulnya kekuatiran dari salah satunya akan adanya peraturan perundang-undangan yang dibuat bersifat menindas atau pelaksanaan pemerintahan yang bersifat menindas. Demikian juga jika kekuasaan judikatif digabungkan dengan kekuasaan legislatif maka kekuasaan itu akan berbentuk sewenang-wenang bagi kehidupan dan kebebasan warga negara, karena hakim dapat bertindak sebagai pembuat

---

[8] *Ibid.*

peraturan perundang-undangan. sementara, jika kekuasaan judikatif digabungkan dengan kekuasaan eksekutif maka hakim akan menjadi bengis dan menindas, karena ia memiliki kekuatan untuk hal itu.

Dengan pemikiran tersebut makna dari konsep pemisahan kekuasaan, menurut E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips, terdiri dari tiga poin penting, yaitu:

a. Bahwa pemegang salah satu dari ketiga lembaga kekuasaan tersebut tidak menjadi bagian dari satu atau lebih dari lembaga kekuasaan lainnya. Misalnya menteri tidak lagi menjadi anggota DPR.
b. Bahwa suatu lembaga pemerintahan tidak mempengaruhi terhadap tugas dan fungsi yang menjadi milik lembaga lainnya. Misalnya, Pengadilan bebas dari pengaruh eksekutif, atau menteri tidak bertanggungjawab kepada DPR.
c. Bahwa suatu lembaga pemerintahan tidak menjalankan fungsi lembaga lain. Misalnya eksekutif tidak membuat undang-undang.[9]

Dihindari adanya suatu lembaga yang dapat mempengaruhi tugas dan fungsi lembaga lain, bukan berarti ditiadakannya mekanisme kontrol antar lembaga kekuasaan negara. Namun arti “dapat mempengaruhi” di sini, di mana tugas dan fungsi suatu lembaga dapat diatur atau ditentukan implementasinya oleh lembaga lain. Sedangkan mekanisme kontrol tetap penting untuk

[9] E.CS. Wade and G. Godfrey Phillips, *Op. Cit.* Hlm. 20.

diadakan menurut konsep pemisahan kekuasaan, sebagaimana yang dikenal dengan istilah mekanisme *checks and balances.* Pandangan Montesquieu ini, menurut komentar David Held, menunjukkan bahwa upaya untuk mengurangi tingkat sentralitas kekuasaan dalam satu tangan dan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dapat dilakukan dengan adanya mekanisme *checks and balances* antar lembaga-lembaga tersebut.[10] Amerika Serikat umpamanya, sebagai penganut konsep pemisahan kekuasaan, di dalam konstitusinya ditentukan adanya mekanisme *checks and balances* guna menyukseskan penyelenggaraan pemerintahan. Contohnya, Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU), tak satupun RUU dapat disahkan menjadi undang-undang tanpa persetujuan Presiden. Begitu juga Mahkamah Agung dapat melakukan *check* terhadap Kongres dengan menyatakan bahwa suatu undang-undang bukan merupakan peraturan hukum *(unconstitutional),* melalui *hak judicial review* yang dimilikinya. Contoh lainnya, Kongres dapat melakukan *impeachment* terhadap Presiden dalam suatu pelanggaran berat.

Dengan demikian, inti dari konsep pemisahan kekuasaan *(separation of Power),* selain memuat ketiga poin di atas juga menentukan adanya mekanisme *checks and balances* di antara ketiga lembaga kekuasaan negara. Oleh karena, meskipun dilakukannya pemisahan kekuasaan antara lembaga-lembaga namun tidak diikuti suatu bentuk penyeimbang kekuasaan

[10] *Montesquieu recast this idea and established an alternative account that was to be critical in attempts to curtail highly centralized authority, on the one hand, and to ensure that 'virtuous government' depended less on heroic individuals or civic discipline llIld more on a system of checks and balances, on the other*. David Held. *Op. Cit.,* Hlm. 85.

(balancing of power) melalui mekanisme *checks and balances,* konsekuensinya juga dapat menimbulkan adanya kekuasaan yang tidak terkendali atau bentuk kesewenang-wenangan.

Dikarenakan konsep pemisahan kekuasaan itu intinya berpandangan bahwa kekuasaan negara harus dipisahkan dalam bentuk tiga fungsi kekuasaan, maka konsep ini kemudian oleh Emmanuel Kant diperkenalkan dengan sebutan Trias Politica. Jadi, meskipun konsep Trias Politica ini selalu dikaitkan dengan nama Montesquieu, tetapi sebenarnya, menurut catatan SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, bahwa yang memberi nama Trias Politica bagi teori itu bukanlah Montesquieu sendiri melainkan Emmanuel Kant.[11] Asumsinya, pemberian nama tersebut karena menurut konsep pemisahan kekuasaaan baik, konsep Locke maupun Montesquieu, kekuasaan negara dipisahkan dalam bentuk tiga fungsi atau tiga poros *(trias)* kekuasaan *(politica).[]*

[11] SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, *Loc. Cit*.

Konstitusi dan Dinamika Politik

A. Orde Lama (ORLA) Periode 1959-1966

Secara historis harus diakui bahwa Pemilihan Umum tahun 1955 merupakan satu-satunya pemilihan umum yang dilaksanakan pada masa pemerintahan Soekarno, atau sebagai pemilihan umum yang pertama kalinya bagi bangsa Indonesia. Berbagai harapan sangat menyertai keberhasilan Pemilu ini, agar terbentuknya sebagian lembaga-lembaga negara sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen, di mana lembaga-lembaga tersebut sebelumnya masih dipegang oleh Komite Nasional (KNIP) yang bersifat sementara. Tetapi, belum lagi amanat tersebut dilaksanakan sepenuhnya, namun yang lebih utama untuk dilaksanakan waktu itu adalah upaya mengganti UUDS 1950 dengan UUD yang baru. Oleh karena itu, para wakil rakyat hasil pemilihan umum, yang bernaung di bawah suatu badan yang disebut Konstituante, lebih memfokuskan pekerjaannya pada upaya untuk membentuk UUD baru tersebut.

Setelah hampir tiga tahun bersidang, sejak bulan Maret 1956 ternyata wakil-wakil rakyat yang berada di Konstituante belum menghasilkan suatu produk berupa UUD baru yang diharapkan. Malah kondisi terjadi adalah perbuatan-perdebatan sengit di seputar dasar negara dan sebagainya. Dua kubu yang memiliki dukungan kekuatan yang hampir sama tidak mau saling mengalah. Oleh karena masing-masing kubu tidak memiliki suara yang mencapai kuorum (2/3 dari jumlah semua anggota), akibatnya keputusan dalam pembahasan-pembahasan tertentu sulit untuk diambil. Kenyataan itu akhirnya mau tidak mau membawa Presiden Soekarno untuk intervensi dalam hal ini. Intervensi Soekarno inilah yang akhirnya berujung pada dikeluarkannya Dekrit pada tanggal 5 Iuli 1959.

Menurut Sri Hardiman dalam bukunya Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia, ada beberapa pertimbangan yang diambil oleh Soekamo untuk mengeluarkan Dekrit tersebut, antara lain yaitu: [1]

a. Anjuran Presiden Kembali ke UUD 1945 tidak memperoleh keputusan dari Konstituante.
b. Sebagian besar anggota Konstituante menyatakan tidak lagi menghadiri sidang. Konstituante tidak mungkin menyelesaikan tugasnya.
c. Membahayakan persatuan dan kesatuan negara, nusa dan bangsa, serta merintangi pembangunan semesta.
d. Terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan Negara Proklamasi.

---

[1] Sri Hardiman, *Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia,* Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1995, Hlm.78.

e. Piagam Jakarta 22 Juni 1945 menjiwai UUD 1945, dan merupakan rangkaian kesatuan dengan konstitusi.

Tetapi, lebih daripada itu, ternyata memang anggota Konstituante yang menyetujui kembali kepada UUD 1945 berada di atas dari 50%. Lihat saja pada pemungutan suara pertama tanggal 30 Mei 1959, anggota yang setuju kembali kepada UUD 1945 berjumlah 269 orang sedangkan yang menolak berjumlah 199 orang. Pada pemungutan suara kedua tanggal 1 Juni 1959, ada 264 orang anggota yang setuju sementara yang menolak hanya 204 orang. Demikian juga, pada pemungutan suara ketiga tanggal 2 Juni 1959, anggota yang setuju sebanyak 263 orang dan yang menolak berjumlah 203 orang.[2] Jadi, meskipun tidak mencapai kuorum namun pada dasarnya sebagian besar anggota Konstituante mendukung kembali berlakunya UUD 1945.

Dikeluarkannya dekrit tersebut, intinya pembubaran Konstituante dan kembali berlakunya UUD 1945, sebenarnya bukanlah satu-satunya bentuk manuver politik yang dilakukan oleh Presiden Soekarno. Hanya saja dengan adanya dekrit, maka momentum yang tepat untuk melakukan perubahan menjadi lebih terbuka. Beberapa bulan sebelumnya, Presiden Soekarno telah mengemukakan gagasannya untuk melaksanakan suatu sistem pemerintahan yang dinamainya dengan sistem Demokrasi Terpimpin.

Inti dari pedoman Demokrasi Terpimpin adalah musyawarah untuk mufakat, namun jika musyawarah untuk mufakat tersebut

---

[2] *Ibid,* Hlm. 80.

tidak tercapai maka persoalannya diserahkan kepada pemimpin untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang ada. Kemudian pemimpin dapat melakukan dua ketentuan, yaitu menangguhkan persoalan yang dibahas atau meniadakan persoalan tersebut sama sekali.[3] Tetapi untuk melaksanakan format politik Demokrasi Terpimpin ini, terdapat beberapa prinsip yang disepakati antara Presiden dengan Pemerintah pada 19 Februari 1959, ringkasnya sebagai berikut:

1. Untuk menyehatkan sistem kepartaian, harus dilakukan dengan penyederhanaan partai-partai melalui pembaharuan undang-undang politik.
2. Keanggotaan DPR, selain wakil partai-partai hasil pemilihan umum juga diadakan wakil-wakil dari golongan fungsional.
3. Wakil-wakil fungsional, selain diikutkan dalam daftar calon dari partai juga diangkat oleh Presiden.
4. Oleh karena itu, Presiden dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam penyusunan daftar calon dengan dibantu oleh Front (Dewan) Nasional.
5. Di DPR diikhtiarkan kerja sama di bawah bendera fungsional, yang dibantu oleh Front Nasional. Ikhtiar dilakukan dengan jalan musyawarah, dan tidak dengan penetapan atas dasar sesuatu peraturan.
6. Presiden mengangkat anggota-anggota DPRD dari ABRI yang berjumlah 35 orang, karenanya ABRI tidak menggunakan haknya dalam pemilihan umum.

---

[3] Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Loc. Cit.*

7. Pembentukan Front Nasional dilakukan atas dasar Peraturan Pemerintah.[4]

Jelasnya, kesepakatan tersebut telah menempatkan peran politik Soekarno sebagai Presiden sekaligus Panglima Tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara menjadi terkonsentrasi dan sangat kuat. DPR senyatanya berada di bawah kekuasaan Presiden. Oleh karena, selain dapat intervensi dalam kebijakan partai, khususnya dalam penyusunan calon DPR dari partai, Presiden juga mengangkat anggota fungsional yang duduk di DPR dengan jumlah signifikan. Tidak cukup sampai di situ, menurut prinsip Demokrasi Terpimpin bahwa semua unsur di DPR mesti bekerja sama dan mengambil keputusan atas dasar musyawarah atau tidak atas dasar sesuatu peraturan. Dengan demikian, jika musyawarah mengalami jalan buntu, tentunya keputusan selanjutnya berada di tangan Presiden/Pemimpin Tertinggi.

Prinsip-prinsip seperti itu tidak dapat dipungkiri bahwa Soekarno telah cenderung untuk melakukan format politik yang sedikit demi sedikit mengurangi fungsi dan wewenang lembaga-lembaga negara lainnya, DPR misalnya, atau dengan kata lain cenderung untuk mengkonsentrasikan kekuasaan di tangannya sebagai Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar. Oleh karena itu, cukup beralasan jika sebagian besar para pakar, Moh. Mahfud MD, di antaranya-memandang Soekarno telah mempraktikkan politik otoriter. Menurut Moh. Mahfud MD, ada bebarapa indikasi otoriterian Soekarno tersebut, yaitu:

---

[4] Soehino, *Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1992, Hlm. 92-94.

a. Partai-partai sangat lemah; kekuatan politik ditandai dengan tarik tambang antara Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI.
b. Eksekutif yang dipimpin oleh Presiden sangat kuat, apalagi Presiden merangkap sebagai Ketua DPA yang dalam praktik menjadi pembuat dan selektor produk legislatif.
c. Kebebasan pers sangat terkekang; pada zaman ini terjadi tindakan anti pers yang jumlahnya sangat spektakuler.[5]

Dengan kendali kekuasaan yang sangat kuat, Soekarno juga sering bongkar-pasang susunan kabinetnya. Menurut Suwata Mulyasudarmo, puncak dari konsentrasi kekuasaan tersebut dimulai dari Kabinet Kerja III. Ada beberapa indikasinya, yaitu:

a. Presiden membentuk Dewan Nasional dengan tugas membantu pemerintah. Dewan Nasional merupakan sebuah badan yang menghimpun kekuasaan ekstra parlementer. Susunan organisasinya berada langsung di bawah Presiden.
b. DPR hasil pemilihan umum tahun 1955 dibubarkan dan kemudian atas dasar Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960, Presiden membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR).
c. Ketua dan wakil ketua DPRGR, ketua dan wakil ketua MPRS, ketua dan wakil ketua Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Ketua Dewan Perancang Nasional diberi kedudukan sebagai Menteri. Dengan demikian

[5] Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Op. Cit,* Hlm. 158.

kedudukan empat badan negara tersebut berada di bawah kepemimpinan Soekarno.[6]

Format politik yang terkonsentrasi atau otoriter tersebut mau tidak mau akan mempengaruhi bagaimana sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Format politik yang melahirkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif itu, menurut Moh. Mahfud MD., terbukti dari adanya muatan-muatan yang bersifat konservatif melalui produk hukum-Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 yang kemudian disusul dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 mengenai pemerintahan daerah, yakni:

a. Sangat sentralistik karena campur tangan Pusat yang terlalu dalam terhadap Daerah.
b. Asas otonomi yang seluas-luasnya sama sekali tidak dielaborasi di dalam pasal-pasalnya.
c. Kepala Daerah sepenuhnya ditentukan oleh Pusat dan bertugas mengawasi jalannya pemerintahan di Daerah.
d. Secara praktis DPRD tidak diberi peran apa-apa, bahkan keputusan-keputusannya dapat ditangguhkan oleh Kepala Daerah.[7]

Indikasi-indikasi adanya pengkonsentrasian atau pemusatan kekuasaan pada tangan Kepala Daerah tersebut jelas tidak dianut atau bergeser dari ketentuan UUD 1945, seandainya Kepala Daerah dipandang sebagai alat pemerintah pusat atau Presiden yang juga merupakan mandataris MPR. Tetapi penggunaan ungkapan

---

[6] Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, Hlm. 5-6.

[7] Moh. Mahfud MD., H*ukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Op. Cit.,* Hlm. 162-163.

mandataris tersebut, menurut Bagir Manan, bukanlah merupakan pranata jabatan tersendiri yang dibedakan dari jabatan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Tambahnya lagi, bahwa Supomo sendiri sebenarnya tidak bermaksud membuat mandataris sebagai pranata. Ungkapan tersebut hanya menunjukkan bahwa Presiden berposisi sebagai penerima mandat MPR, karena dipilih dan tunduk kepada MPR.[8] Demikian juga ungkapan "*concentration of power and responsibility upon the President*" dalam bagian penjelasan UUD 1945 tidak dapat dijustifikasi sebagai ketentuan bahwa seluruh kekuasaan negara terkonsentrasi atau terpusat di tangan Presiden. Ungkapan tersebut masih ada relevansinya dengan ungkapan sebelumnya yaitu "Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara tertinggi," di mana Presiden dalam pengetian ini, menurut Moh. Mahfud MD, bertindak sebagai kepala pemerintahan atau kepala eksekutif.[9] Jadi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, Presiden tetap berposisi sama dengan DPR yakni sebagai lembaga-lembaga kekuasaan yang sederajat. Sama juga halnya dengan Kepala Daerah. meskipun bertindak sebagai wakil pemerintah pusat—selain sebagai kepala eksekutif daerah-namun Kepala Daerah tidak dapat dipandang sebagai lembaga kekuasaan yang subordinat terhadap DPRD.

B. Orde Baru (ORBA) Periode 1966-1998

Periode 1966-1998 merupakan priode politik Orde Baru. Peristiwa G-30-S/PKI pada akhir tahun 1965 menjadi

[8] Bagir Manan, T*eori don Politik Konstitusi, Op. Cit.,* Hlm. 21-22.
[9] Moh.Mahfud MD. *,Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Op. Cit.* ,Hlm.

momentum yang berarti untuk mengakhiri periode politik pemerintahan sebelumnya yang dikenal dengan Orde Lama. Pecahnya pemberontakan G-30-S/PKI memang tidak otomatis dapat menggulingkan pemerintahan Orde Lama, tetapi berawal dari pemberontakan tersebut maka lahirlah berbagai peristiwa ketatanegaraan yang akhirnya menjadi rangkaian untuk menyudahi peran politik Orde Lama dalam gelanggang pemerintahan negara Republik Indonesia.

Meskipun pemberontakan G-30-S/PKI dapat ditumpas, namun berbagai krisis, khususnya krisis politik dan ekonomi, terus berlanjut sehingga munculnya aneka demonstrasi dan aksi sulit dihindari. Puncak dari berbagai demonstrasi dan aksi tersebut melahirkan tiga tuntutan yang dikenal dengan Tritura (tiga tuntutan rakyat), yaitu pembubaran PKI, pembubaran Kabinet Dwikora, dan turunkan harga barang.[10]

Besarnya gelombang demontrasi dan aksi yang muncul diringi pula dengan kondisi bangsa yang memang tidak stabil, memaksa Presiden Soekarno untuk mengeluarkan surat perintah kepada Soeharto guna mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin terciptanya keamanan dan kestabilan pemerintahan atas nama Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar. Surat perintah tersebut dikeluarkan pada tanggal 11 Maret 1966, oleh

---

[10] Tuntutan-tuntutan rakyat yang dipelopori mahasiswa dan pelajar waktu itu dikenal dengan sebutan TRITURA, Pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dengan membubarkan kabinet yang ada, bubarkan PKI, dan turunkan harga barang. Soehino, *Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Op. Cit.,* Hlm. 166. Bandingkan dengan Marwati Djoenet Poesponegoro dan Noegroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia,* Jilid IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, Hal. 406.

karena itu peristiwa ini dikatakan sebagai Peristiwa Supersemar (Surat Perintah 11 Maret).[11]

Awalnya, Supersemar tidaklah dimaksudkan untuk mengganti Soekarno sebagai pemegang tampuk pimpinan negara. Tetapi kenyataannya Supersemar tersebutlah yang melahirkan pola politik baru sekaligus dengan pionernya yang baru pula, yakni permulaan pemerintahan Orde Baru. Buktinya, menurut Moh. Mahfud MD., dengan Supersemar itu Soeharto dapat membubarkan PKI serta mengambil tindakan pembaharuan dan stabilitas politik, dan dengan Supersemar itu juga sebenarnya kekuasaan Soekarno dengan demokrasi terpimpinnya menjadi hilang. Lalu kekuasaan Soekarno tersebut menjadi hilang atau berakhir sama sekali manakala ditolaknya pidato pertanggungjawabannya dan telah diangkat Soeharto sebagai Pejabat Presiden pada Sidang Istimewa MPRS tahun 1967 melalui Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966. Diangkatnya Soeharto sebagai Pejabat Presiden dan kemudian resmi menjadi Presiden definitif pada sidang MPRS V di Jakarta tahun 1968 melalui Ketetapan No. XLIV/MPRS/1968,[12] berarti menjadi legitimitlah peran politik era baru dalam panggung pemerintahan Indonesia, yang kemudian diistilahkan Orde Baru.[13]

Politik Orde Baru, menurut Dewi Fortuna Anwar, berupaya memusatkan kekuasaan pada tangan eksekutif dengan cara yang meluas dan sistematis, serta membiarkan lembaga-lembaga negara

---

[11] *Ibid,* Hlm. 167.

[12] Suwoto *Mulyosudarmo,Op. Cit.,* Hlm. 12 dan 15.

[13] Istilah Orde Baru adalah istilah untuk sistem politik yang dilawankan dengan sistem pemerintah Soekarno sejak akhir lima puluhan sampai 1965: dimaksudkan sebagai tatanan rnasyarakat yang bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Moh. Mahmud MD,*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1993, Hlm. 61.

lainnya menjadi lemah dan sangat bergantung kepada eksekutif.[14] Pemerintahan Orde Baru juga, menurut Afan Ghaffar melakukan format politik dalam format de-aliranisasi. Format ini dilakukan, melalui dua cara, yaitu menciptakan *depolitisasi* massa dan menciptakan *floating mass.* Depolitisasi massa dilakukan secara sistematik melalui sejumlah kebijaksanaan. Misalnya membangun prinsip *monoloyalitas* bagi semua PNS dan Pegawai BUMN di bawah sebuah organisasi Korpri. Dengan demikian, pegawai tidak terkotak-kotak ke dalam aliran ideologi yang mengikuti ideologi partai-partai politik. Sedangkan *floating mass* atau masa mengambang diciptakan agar individu-individu tidak memiliki ikatan tertentu dengan partai politik, kecuali pada saat pemilihan umum. Partai politik hanya hadir pada tingkat kabupaten sebagai distrik pemilihan, di kecamatan hanya ada komisaris, dan di desa tidak diperkenankan sama sekali. Dengan alasan agar masyarakat jangan terombang-ambing oleh permainan partai politik. Walaupun kenyataannya Golkar leluasa turun ke desa melalui aparat-aparat desa.[15]

Sebagai sebuah kekuatan politik, lembaga Kepresidenan memiliki semua sumber daya yang diperlukan dalam sebuah proses politik. Kekuatan politik lainnya tidak dapat mengimbangi besarnya sumber daya politik lembaga ini. Interpretasi tentang pendistribusian kekuasaan sebagai alternatif dari pemisahan kekuasaan telah membawa implikasi ketidakjelasan hubungan antara lembaga-lembaga negara. Bahkan, ada gejala yang sangat kuat, bahwa

[14] Dewi Fortuna Anwar, *Format Politik Orde Baru dan Agenda Pengembangan Demokrasi Politik,* dalam Syarofin Arba MF, (ed.), *Demitologisasi Politik Indonesia,* CIDES, Jakarta, 1998, Hlm. 4.

[15] Afan Ghaffar, *Op. Cit,* Hlm. 131.

kesetaraan antara lembaga-lembaga tinggi negara sangatlah rendah, karena dominannya kekuasaan lembaga Kepresidenan. Demikian juga tertutupnya dalam rekruitmen politik Orde Baru, di mana adanya proses rekruitmen yang seringkali didasarkan pada patronase politik, bukan atas dasar kapasitas dan kepemimpinan. Birokrasi juga dijalankan demi kepentingan politik penguasa di pusat, akibatnya dapat menguntungkan dan berkonsentrasi pada kalangan sekelompok kecil elite yang ada di Jakarta. Kekuasaan yang cenderung memusat di Jakarta tersebut, akhirnya juga memperlemah posisi pemerintahan di daerah. Akumulasi dari semua konsekuensi tersebut melahirkan sebuah bentuk kelemahan terhadap jaminan HAM. Kebebasan untuk berserikat *(freedom of association),* berkumpul *(freedom of assembly,* menyatakan pendapat *(freedom of speech)* serta kebebasan pers (*freedom of press*) mengalami kelemahan—kalau tidak dapat dikatakan sebagai bentuk pemasungan—dalam implementasinya. Jika implementasi HAM tidak berjalan, otomatis tidak berjalan pula proses penegakan hukum *(law enforcement)* secara baik. Bagaimana hukum dapat ditegakkan jika tidak adanya independensi dalam dunia peradilan. Memang Indonesia memiliki lembaga judisiari tersendiri seperti MA. Tetapi dalam pola penempatan dan pola pembentukan karirnya masih berada di bawah birokrasi pemerintahan.[16]

Pandangan-pandangan di atas, kiranya mencukupi untuk dijadikan sebagai indikasi bahwa peran politik Orde Baru dalam Tahun 1966-1998 bertumpu pada penguatan bidang eksekutif pemerintahan, tentunya didukung oleh ABRI dan birokrasi, dan

---

[16] *Ibid.*

penguatan peran pemerintahan pusat (sentralisasi kekuasaan). Kedua tumpuan tersebut dikampanyekan dengan slogan *untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional atas dasar stabilitas polilik.* Demi tujuan-tujuan tersebut, semua upaya harus dilakukan, baik berupa hadiah bagi mereka yang berhasil dan mendukung maupun berupa tindakan-tindakan represif bagi mereka yang menolak. Tentunya dalam hal ini, kasus Sri Bintang Pemungkas, Permadi, pencabutan SIUPP majalah Editor, Detik dan Tempo, adalah sebagian dari contoh-contoh tindakan pemerintah pada masa tersebut.

Dengan ciri dan karakteristik yang demikian, dapat dibayangkan bagaimana sebenarnya pola pelaksanaan pemerintahan daerah pada masa Orde Baru. Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa memang pelaksanaan pemerintahan daerah menjadi bagian integral dari kemauan politik pemerintah pada tingkat pusat, yakni dengan memperkuat posisi pemerintah (birokrasi). Hal ini diakui oleh Mochtar Mas'oud, bahwa atas dasar tujuan kebijaksanaan birokrasi, pemerintah Orde baru telah berhasil melakukan rekayasa politik, yaitu dengan menciptakan bangunan pemerintah yang terpusat, sebagaimana hal ini tercermin dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Dikeluarkannya undang-undang tersebut, dalam pandangan Orde Baru, merupakan salah satu wujud penataan birokrasi dengan tujuan yaitu: *Pertama,* mengalihkan wewenang pemerintahan ke tingkat birokrasi yang lebih tinggi yaitu proses pembuatan kebijakan pemerintah. *Kedua,* membuat birokrasi agar efektif dan tanggap pada perintah para

pemimpin pusat. *Ketiga,* memperluas wewenang pemerintah baru dan mengkonsolidasikan pengendalian atas daerah-daerah.[17]

Kemauan tersebut telah tergambar sebelumnya lewat Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973. Dalam ketetapan ini dikatakan bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan prinsip dekonsentrasi.[18] Jadi, setidak-tidaknya ada tiga arahan utama yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yaitu harus ada keserasian dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, dan harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Oleh karena itu, prinsip yang digunakan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah adalah prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kerada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung

[17] Mochtar Mas'oud, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru,* LP3ES, Jakarta, 1989, Hlm.151.

[18] Penjelasan Bab IV bagian D sub c tentang Aparatur Pemerintah, Ketetapan MPR No.IV/ MPR/1973 tentang GBHN.

jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu: melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan ketiga arahan yang telah diberikan. Dengan begitu, pelaksanaan pemerintahan daerah melalui prinsip otonomi lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.[19]

Format politik Orde Baru yang sentralistis dan birokratis tersebut tidak jarang membuahkan keputusan-keputusan politik yang tidak terukur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Lihat saja, kasus pencoretan calon Kepala Daerah Deli Serdang, atau kasus pemberhentian anggota DPRD Provinsi Jambi 1979. Pada kasus pencoretan calon Kepala Daerah Deli Serdang, pemerintah pusat mencoret calon yang diusulkan oleh DPRD, akibatnya ketua Fraksi Karya Pembangunan mengundurkan diri.[20] Hal yang tidak jauh berbeda juga terlihat pada kasus pemberhentian anggota DPRD Provinsi Jambi. Oleh karena, adanya beberapa anggota DPRD yang tidak memilih calon pilihan pusat pada pemilihan Gubernur tahun 1979, akibatnya anggota-anggota tersebut diberhentikan dari keanggotaannya pasca-pemilihan tersebut.

Jika dianalisis lebih jauh dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1974, tidak ada ketentuan yang mendasari kedua kasus tersebut. Menurut Pasal 15 dan Pasal 16, bahwa DPRD melakukan

[19] M. Solly lubis, *Op.Cit.,* Hlm. 183-184.
[20] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrosi, Op. Cit.,* Hlm. 271.

pencalonan dan kemudian pemilihan calon Kepala Daerah dari minimal tiga orang dan maksimal lima orang calon, yang sebelumnya telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur, atau dengan Gubernur bagi calon Bupati/Walikota. Kemudian hasil pemilihan calon tersebut diajukan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur, atau diajukan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi calon Bupati/Walikota, dari minimal dua orang, dan untuk diangkat salah seorang di antaranya. Di sini, tidak ditemukan adanya ketentuan bahwa pemerintah pusat berwenang mencoret salah satu calon yang diusulkan oleh DPRD, kecuali hanya dalam bentuk musyawarah dan kesepakatan, tetapi adanya kesepakatan ini tidak bisa diinterpretasikan sebagai bentuk wewenang menentukan segalanya.

Demikian juga dalam hal pemberhentian anggota DPRD. Menurut Pasal 20 Undang-undang No.5 Tahun 1974 jo Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) Undang-undang No. 16 Tahun 1969 (diperbaharui dengan Undang-undang No.2 Tahun 1985), bahwa Anggota DPRD berhenti antar waktu sebagai anggota, karena: a. meninggal dunia, b. atas permintaan sendiri secara tertulis kepada Pimpinan DPRD, c. bertempat tinggal di luar wilayah Daerah yang bersangkutan, dan tidak memenuhi lagi syarat-syarat sebagai anggota DPRD berdasarkan keterangan yang berwajib, e. dinyatakan melanggar sumpah/janji sebagai anggota DPRD dengan keputusan DPRD yang bersangkutan, f. diganti oleh Partai Politiknya sendiri, seperti maksud Pasal 43, dan g. terkena larangan perangkapan

jabatan menurut Pasal 40. Adapun Pasal 43, tepatnya ayat (1) Undang-undang No. 16 Tahun 1969 tersebut, merupakan ketentuan bahwa hak mengganti utusan organisasi peserta pemilihan umum dalam Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat ada pada organisasi peserta pemilihan umum yang bersangkutan, dan dalam pelaksanaan hak tersebut terlebih dahulu bermusyawarah dengan Pimpinan Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang bersangkutan.

Akan tetapi, meskipun tidak ada landasan normatifnya, tetapi dikarenakan memang telah menjadi format atau konfigurasi politik Orde Baru yang sentralistis dan birokratis maka apapun dapat dilakukan, termasuk terhadap kedua kasus di atas. Format politik tersebut sangat mempengaruhi pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah karena DPRD selalu berada di bawah kekuatan birokrasi atau pihak eksekutif. Jika demikian adanya, maka jelaslah pergeseran dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah pada periode pemerintahan Orde Baru, tidak saja disebabkan adanya ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang tidak sesuai atau bergeser dari ketentuan UUD 1945, namun juga dipengaruhi oleh dinamika politik Orde baru yang bertumpu pada penguatan bidang eksekutif pemerintahan (birokratis) dan penguatan peran pemerintahan pusat (sentralistis).

C. Era Reformasi Periode 1998-Sekarang

Periode ini dikatakan juga sebagai Era Reformasi, yakni suatu periode pemerintahan yang bermaksud untuk memperbaiki

dan/atau mengubah tatanan kehidupan berbangsa dan benegara dalam berbagai dimensi ke arah yang lebih baik dari sebelumnya. Pengertian reformasi itu sendiri, sebenarnya banyak mendapat tanggapan dari berbagai ahli. Warsito Utomo telah merangkum tangapan-tangapan tersebut, di antaranya:

> *Khan (1981) memberikan pengertian reformasi sebagai suatu usaha melakukan perubahan-perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Sedangkan Quah (1976) mendefenisikan reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses dan prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional. Kemudian, Samonte (1979) mengartikan reformasi sebagai perubahan-perubahan atau inovasi-inovasi dalam penggunaan perencanaan dan adopsi untuk membuat sistem administrasi sebagai badan atau agen yang lebih efektif untuk perubahan sosial; sebagai instrumen yang baik untuk membawa persamaan politik kemudian sosial, dan perubahan ekonomi, semuanya dalam proses akselerasi pembangunan dan pembangunan bangsa.*[21]

Warsito Utomo menambahkan bahwa hakikat dari pandangan-pandangan di atas berkisar pada empat hal. *Pertama,* reformasi mengandung pertalian adanya inovasi dan transformasi. *Kedua,* kesuksesan reformasi membutuhkan perubahan yang sistematik dalam kerangka yang luas, dengan cara hati-hati dan direncanakan. *Ketiga,* tujuan reformasi adalah untuk mencapai efektifitas. *Keempat,* reformasi haruslah dapat menanggulangi perubahan-perubahan lingkungan. jadi, ruang lingkup reformasi tidak hanya sebatas pada proses dan prosedur, namun juga berhubungan erat dengan perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku.[22]

---

[21] Warsito Utomo, *Dinamika Administrasi Publik* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, Hlm. 60.
[22] *Ibid.*

Reformasi biasanya diawali adanya kondisi kehidupan bangsa yang dipandang tidak sesuai lagi karena banyaknya akibat negatif yang ditimbulkan. Akumulasi dari berbagai akibat negatif tersebut melahirkan tuntutan-tuntutan dari elemen bangsa akan adanya perbaikan dan perubahan. Di Indonesia sendiri, awal munculnya Era Reformasi ditandai dengan terjadinya krisis ekonomi, tetapi dari krisis ini kemudian timbulah berbagai krisis lainnya semisal krisis politik, hukum dan sebagainya. Afan Ghaffar mencatat, bahwa sampai tahun 1998 utang luar negeri swasta mencapai US$ 80 milyar, nilai rupiah terus-menerus mengalami depresiasi, inflasi yang semakin meroket, cadangan devisa nasional yang menipis persediaan bahan sembako yang semakin terbatas, pengangguran yang semakin bertambah, dan ekonomi boleh dikatakan tidak berputar.[23]

Krisis ekonomi yang *sekarat* tersebut mengakibatkan timbulnya tuntutan dari berbagai pihak, baik dalam maupun luar negeri, agar Soeharto mundur dari jabatannya sebagai Presiden RI. Tuntutan dari dalam negeri, tentunya tekanan dari masyarakat Indonesia sendiri. Pada waktu itu, tuntutan dari masyarakat yang dimotori oleh kalangan perguruan tinggi melalui berbagai demonstrasi dan aksi mencapai puncaknya ketika tidak kurang dari 15.000 mahasiswa mengambil alih Gedung DPR yang mengakibatkan proses politik nasiohal menjadi lumpuh. Demikian juga tekanan dari dunia internasional, terutama Amerika Serikat, yang secara terbuka meminta agar Soeharto segera mengundurkan diri. Seperti ditayangkan oleh televisi CNN. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat,

---

[23] Afan Ghaffar, *Op. Cit,* Hlm. 307.

Madeline Albright, berulang kali menyiarkan pernyataan agar Presiden Soeharto segera mengundurkan diri dari jabatannya.[24]

Memuncaknya tekanan-tekanan tersebut, akhirnya mendorong Soeharto untuk tidak lain kecuali memilih mengundurkan diri dari jabatan yang diembannya selama lebih kurang 32 tahun. Soeharto lengser dari jabatannya pada tanggal 21 Mei 1998, dan diangkatlah B.J. Habibie sebagai pengantinya, yang pada waktu menjabat sebagai Wakil Presiden. Berawal dari tanggal mundurnya Soeharto dan diangkatnya B.J. Habibie tersebutlah Era Reformasi dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia yang baru dimulai.

Tumbangnya rezim Orde Baru yang ditandai dengan mundurnya Soeharto dari jabatan Presiden telah membawa pergeseran kekuasaan Presiden di Indonesia yang semula bersifat diktator ke arah yang demokratis, seperti terlihat pada Tabel 7.1 di bawah ini;

Tabel 7.1. Pergeseran Kekuasaan Presiden Indonesia

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Kekuasan Presiden Indonesia setelah reformasi, sejauh mana berubah?	Lebih berkuasa	85 orang	28,4%
	Lebih Berimbang	170 orang	56,6%
	Tiada bergesernya dari presiden sebelumnya	30 orang	10%
	Diktator	15 orang	5%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan 2009*

[24] *Ibid,* Hlm. 305

Tabel 7.1 di atas menunjukkan bahwa setelah reformasi kekuasaan Presiden lebih berimbang, ini terlihat dari hasil kajian responden yang penulis lakukan di mana dari 300 orang jumlah keseluruhan responden yang penulis teliti, 170 orang (56,6%) mengatakan kekuasaan Presiden setelah reformasi lebih berimbang, artinya bahwa setelah reformasi Presiden tidak lagi diktator seperti masa orde baru. Ini ditandai dengan diamandemennya UUD 45, di mana muncul lembaga-lembaga Negara yang baru, seperti misalnya Mahkamah Konstitusi(MK), DPD, dll, dan yang paling fundamental adalah mengenai pengesahan undang-undang di mana pada masa Orde Baru Presiden dapat menolak untuk mengesahkan suatu rancangan undang-undang, namun setelah reformasi apabila dalam waktu yang telah ditentukan Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR, maka secara langsung undang-undang itu sah dan berlaku, serta wajib untuk dilaksanakan.

Tabel 7. 2. Masa Kekuasaan Presiden Indonesia Dalam Konteks Amandemen UUD

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Diantara masa kekuasaan Presiden Indonesia yang mana, yang lebih berkuasa dalam mengamandemen UUD	Presiden Soekarno	30 orang	10%
	Presiden Soeharto	-	-
	Presiden Habibie	255 orang	85%
	Presiden Megawati	15 orang	5%
	Presiden SBY	-	-
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan 2009.*

Tabel 7.2 di atas menunjukkan bahwa masa kekuasaan Presiden Indonesia yang lebih berkuasa dalam mengamandemen adalah Presiden B.J. Habibie di mana 225 orang responden atau (85%) dari 300 orang keseluruhan responden.

Sebenarnya ada prospek yang cerah setelah diangkatnya B.J. Habibie sebagai Presiden ketiga, terutama dalam rangka perbaikan ekonomi nasional yang sedang 'sekarat" tersebut. Tetapi sayangnya, menurut Indria Samego, pengalaman Indonesia sering tidak terlalu menguntungkan. Karena pada saat yang sama, adanya kemunculan berbagai persoalan ikutan yang tak terkirakan sebelumnya. Sebagai akibat dari pembangunan selama ini, *rising demands* memang terjadi hampir dalam segala dimensi kehidupan. Kebutuhan fisik dan nominal telah digantikan oleh tuntutan yang lebih kualitatif sifatnya. Bila sebelumnya banyak kalangan tidak terlalu mempersoalkan kualitas demokrasi, sekarang justru sebaliknya di mana demokrasi menjadi kebutuhan utama. Ia telah berubah posisinya dari sekedar keinginan *(want)* menjadi kebutuhan *(need).*[25]

Habibie telah berupaya untuk mengatasi berbagai krisis yang terjadi dengan suatu bentuk gerakan reformasi. Indikasi konkritnya dapat dipantau dari sejumlah kebijaksanaan sosial ekonomi dan politiknya, misalnya dalam bidang HAM adanya pencabutan undang-undang mengenai subversi, pembatasan masa jabatan presiden, perubahan sejumlah undang-undang politik, kehidupan pers yang demokratik, rencana pembuatan undang-undang anti monopoli, dan sebagainya. Tetapi krisis multi-dimensi yang terjadi bahkan telah melahirkan berbagai konflik-memang tidak mudah

[25] Harian Republika, 18 Sepetember J999.

untuk diatasi dalam waktu yang singkat. Oleh karena selain krisis ekonomi, Habibie juga menghadapi berbagai krisis dan konflik yang telah melebar pada kehidupan politik, hukum, sosial bahkan moral. Semua penyelesaian tersebut perlu waktu dan perencanaan yang matang.

Ketidaksabaran masyarakat ditambah pula sentimen negatif terhadap Habibie yang dihembuskan pihak yang tidak menyukainya, membuat Habibie beserta kebijaksanaannya menjadi serba salah. Kondisi tersebut akhirnya melahirkan keputusannya yang disepakati oleh DPR untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa (SI) MPR untuk memajukan pemilihan umum yang seyogyanya dilaksanakan pada tahun 2002 menjadi Tahun 1999. Dalam asumsinya, SI merupakan satu-satunya jalan untuk menyelesaikan masalah konflik politik yang dipercaya menjadi kunci penanggulangan krisis ekonomi. [26]

Di sinilah letak kelemahan Presiden Habibie. Oleh karna tidak memiliki keistimewaan politik seperti yang diperoleh Soeharto, maka kekuasaannya sangat rapuh. Menurut Afan Ghaffar, selain memperlihatkan gejala *manajemen ketakutan* karena siapa saja tampaknya diberi konsesi, terdapat beberapa alasan mengapa kepresidenan Habibie sangat lemah, yaitu:

> *Pertama. Legitimasi kekuasaannya dipertanyakan banyak orang. Sejak muncul di panggung politik nasional, terutama ketika membentuk Ikatan Cendikiawan Muslim Indonesia (ICMI), Habibie selalu mengundang kontroversi. Banyak orang yang senang terbentuknya ICMI, tetapi banyak pula yang tidak senang, dan jarang ketidak senangan tersebut berhubungan dengan posisi dan personality Habibie sebagai orang yang dianggap sangat dekat dengan Soeharto*
>
> …………………………………..

[26] M. Dawam Rahardjo, *Orde Baru dan Orde Transisi,* UII Press, Yogyakarta, 1999 Hlm. 112.

Alasan kedua adalah munculnya persepsi yang sangat kuat di kalangan masyarakat bahwa Habibie merupakan warisan Soeharto yang perilaku dan kebijaksanaannya akan sama persis dengan Soeharto. Sentimen anti Soeharto kenyataannya juga merambat kepada siapa saja yang secara langsung mempunyai hubungan dengannya, dan Habibie termasuk di dalamnya

………………………………

Persoalan ketiga bagi Habibie adalah, dia tidak memiliki basis massa yang kuat untuk membangun kekuasaan. Habibie bukanlah politisi dalam arti yang sebenarnya. Dia adalah seorang yang muncul dari atas dan dibesarkan oleh Soeharto lewat kepecayaan untuk memegang jabatan menteri dan sejumlah posisi lainnya.

……………………....................

Hal keempat yang menjadi sumber masalah di dalam kepresidenan Habibie adalah Timnya yang dianggap tidak kuat dan sebagian besar masih merupakan warisan Soeharto.[27]

Jadi, masa kepimpinan Habibie yang singkat hingga dilaksanakannya SI MPR selalu dihiasi oleh berbagai konflik, baik berbentuk vertikal maupun horisontal. Dalam bentuk vertikal, kelompok-kelompok yang menganggap kenaikan Habibie ke tahta kepresidenan sebagai proses inkonstitusional selalu melancarkan protes dan cemoohan atas ketidakberhasilan Habibie mengatasi berbagai persoalan bangsa.[28] Skandal Bank Bali umpamanya, mereka jadikan *menu utama* untuk menggoyang keberadaan Habibie dari kursi kepresidenannya. Sedangkan dalam bentuk horizontal, terjadinya berbagai konflik berbau SARA yang cukup meluas, seperti halnya kerusuhan yang terjadi di berbagai

---

[27] Afan Ghaffar. *Op. Cit.,* Hlm. 309-315.

[28] Timbul dua kelompok yang berseberangan pandangan dalam hal pengangkatan Habibie menjadi Presiden. Kelompok yang menerima seperti Ali Sadikin, kalangan YKPK dan sebagainya. Demikian juga dikalangan kampus, para ahli tata negara seperti Ismail Suny, Harun Al Rasyid dan Yusril Ihza Mahendra merupakan kelompok yang menerima, sedangkan Dimyati Hartono merupakan bagian dari pihak yang menolak.

daerah seperti Sambas, Ambon, Aceh, dan sebagainya. Adapun menyangkut konflik seputar SI MPR 1999, menurut Anas Urbaningrum, konflik tersebut dapat dibagi menjadi dua kelompok utama. Konflik pertama adalah konflik di dalam arena SI MPR, yang membahas tema pengusutan harta kekayaan mantan presiden Soeharto dan soal berapa jumlah kursi Fraksi ABRI di DPR. Konflik kedua adalah konflik diluar SI MPR, yang dibuktikan lewat fakta-fakta di lapangan saat SI digelar di Senayan, mengenai adanya konflik antar massa pro dan kontra SI tak terhindarkan.[29] Sebut saja kelompok yang pro seperti KISDI, HAMMAS dan FURKON, sedangkan yang kontra seperti FORKOT, FAMREO dan KOMRAD.[30]

Puncak dari berbagai konflik vertikal tersebut adalah dengan ditolaknya pidato pertanggungjawaban Habibie pada Sidang Umum (SU) MPR 1999, tepatnya pada rapat paripurna IX tanggal 15 Oktober 1999. Dalam rapat paripurna ini, ternyata yang menolak berjumlah 355 suara sedangkan yang menerima berjumlah 322 suara, selebihnya 9 suara abstain dan 4 suara tidak sah. Dengan penolakan tersebut, maka secara berjiwa besar Habibie mengambil keputusan untuk mengundurkan diri dari pencalonan presiden untuk periode 1999-2004. Sementara SU MPR tersebut akhirnya melahirkan Presiden RI Ke-4 yaitu Abdurrahman Wahid (Gus Dur).

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh anggota MPR, tetapi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di lakukan secara langung oleh rakyat. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 7. 3 di bawah ini:

---

[29] Anas Urbaningrum, *Ranjau-ranjau Reformasi; Potret Konflik Pacsa Kejatuhan Soeharto,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, Hlm. 107-108.

[30] Tempo, 30 Nopember 1998.

Tabel 7.3. Pemilihan Raya Presiden Diadakan Secara Langsung

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Pemilu presiden diadakan secara langsung	Sangat setuju	235 orang	78, 3%
	Setuju	-	-
	Kurang setuju	65 orang	21, 7%
	Tak setuju	-	-
	Alasan lain	-	-
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.3 di atas menunjukkan bahwa masyarakat sangat setuju jika pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langung oleh rakyat, di mana dari 300 orang jumlah responden secara keseluruhan 235 orang atau (78,3%) masyarakat sangat setuju jika Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung.

Amandemen UUD 1945 telah menghapus istilah lembaga tertinggi Negara dengan istilah lembaga tinggi Negara, artinya setelah reformasi UUD 1945 tidak menghendaki adanya lembaga kekuasaan yang memiliki kewenangan lebih tinggi dari dari lembaga lainnya. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat Tabel 7.4 di bawah ini:

Tabel 7.4. Aspek Cabang Kekuasaan Pasca Reformasi di Indonesia Menurut Responden

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Setelah Reformasi dalam aspek cabang kekuasaan di Indonesia, yang paling berkuasa?	MPR	35 orang	11, 6%
	Presiden	225 orang	75%
	MA	3 orang	1%
	DPR	37 orang	12,4%
	Birokrat	-	-
	Menteri	-	-
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.4 di atas menunjukkan bahwa setelah reformasi lembaga negara yang paling berkuasa di Indonesia ialah Presiden, dari 300 orang jumlah responden secara keseluruhan 225 orang atau 75% mengatakan Presidenlah yang paling berkuasa setelah reformasi. Hal ini merupakan konsekuensi dari sistem Presidensial yang di anut dalam ketatanegaraan Indonesia. Ini terbukti bahwa setiap pembentukan lembaga-lembaga baru yang bersifat sementara berada di bawah tanggung jawab Presiden. Presiden selaku Kepala Negara berhak untuk membentuk lembaga-lembaga baru yang sifatnya sementara untuk menunjang kinerja Presiden selaku Kepala Pemerintahan tertinggi.

Gus Dur merupakan Presiden RI yang pertama ditetapkan setelah terpilih secara demokratis dalam pemungutan suara di

MPR. Naiknya Gus Dur ke kursi kepresidenan lebih didukung oleh adanya koalisi besar antara partai yang tergabung dalam *Poros Tengah,* Partai Golkar dan kekuatan lainnya yang ada di MPR, dan bukan hanya oleh PKB yang dipimpinnya. Bayangkan, hanya berrmodalkan 11% suara-kursi PKB di DPR – ia dapat mengalahkan Megawati Soekarnopoetri dan PDIP yang nota benenya sebagai partai pemenang Pemilihan Umum 1999 (35% suara).

Akan tetapi, ketika berada di tampuk kekuasaan, eksistensi koalisi besar tersebut seolah-olah dilupakan Gus Dur. Indikasinya, Hamzah Haz diberhentikan dari jabatan Menteri Kesejahteraan Rakyat, padahal Hamzah Haz merupakan Ketua Umum PPP yang punya andil besar dalam memenangkan Gus Dur. Yusril Ihza Mahendra, Ketua Umum PBB yang juga aktor Poros Tengah, diberhentikan Gus Dur dari jabatan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Kemudian berturut-turut, seperti M. Nurmahmudi Ismail (Presiden/Ketua Umum Partai Keadilan) diberhentikan sebagai Menteri Kehutanan, Jusuf Kalla (dari Partai Golkar) diberhentikan sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan serta Laksamana Sukardi (dari PDIP) diberhentikan sebagai Menten Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN. Demikian juga nasib yang dialami oleh Kapolda Rusdihardjo, Jenderal Polisi yang diusulkan oleh Amien Rais.

Bahkan ancaman serupa juga dihadapi oleh Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri Kwik Kian Gie dan Menteri Keuangan Bambang Sudibyo. Mereka memang tak sempat dipecat, karena Kwik mundur sebelum jatuh hukuman, sementara Bambang tak diangkat lagi dalam kabinet hasil *reshuffle.*

Konsekuensinya jelas makin mempersurut dukungan terahadap Gus Dur beserta kebijakannya. Dalam kondisi lemahnya dukungan ini, Gus Dur seringkali *salah tingkah* dengan kebijakan dan ucapannya yang mengundang kontoversi. Pada waktu yang hampir bersamaan datang pula berbagai kasus yang mengguncang posisi Gus Dur, seperti halnya kasus Bulogate dan Bruneigate. Herannya, setelah itu Gus Dur, justru semakin lantang menyatakan diri mendapat dukungan rakyat, meskipun sebagian besar wakil rakyat di DPR dan MPR semakin menunjukkan sikap berbeda, tidak lagi mendukung Gus Dur. Di sinilah kesalahan Gus Dur, seolah-olah dia lupa bahwa sistem ketatanegaraan pada waktu itu belum berubah, bahwa MPR masih berwenang memilih Presiden/Wakil Presiden dan juga berwenang pula untuk memberhentikannya.

Kasus Buloggate dan Bruneigate berlanjut dengan dikeluarkannya Memorandum I dan II. Ketika Memorandum II tak diindahkan Gus Dur, akhirnya DPR meminta MPR agar menggelar Sidang Istimewa (SI) untuk meminta pertanggungjawaban presiden. Gus Dur melakukan perlawanan terhadap tindakan tersebut yang dipandangnya sebagai suatu inkonstitusional. Gus Dur menolaknya dengan mengeluarkan Dekrit untuk membubarkan DPR/MPR. Tetapi sialnya bagi Gus Dur, Dekrit yang dikeluarkannya tidak semulus Dekrit Presiden Soekano 5 Juli 1959. Jika Dekrit Soekano didukung oleh sebagian besar anggota Konstituante dan ABRI, maka Dekrit Gus Dur tidak didukung oleh MPR dan TNI/Polri, bahkan MA juga menolak Dekrit Presiden 22 Juli 2001 tersebut.[31]

[31] Harian Kompas. 23 Juli 2001.

Bumerangnya bagi Gus Dur, di mana MPR akhirnya mempercepat penyelenggaraan SI pada 23 Juli 2001. Dengan hanya didukung kekuatan PKB dan PDKB (Partai Demokrasi Kasih Bangsa) yang minoritas di MPR, praktis Gus Dur tidak dapat berbuat apa-apa. Melalui Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 tanggal 23 Juli 2001 Gus Dur akhirnya diberhentikan dari jabatan Presiden RI. Selanjutnya melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/2001 tanggal 24 Juli 2001. MPR menetapkan Megawati Soekarnopoetri—sebelumnya menjabat Wakil Presiden RI periode 1999-2004—menjadi Presiden RI Ke-5, untuk melanjutkan masa yang tersisa dari periode kepresidenan 1999-2004. SI MPR tersebut juga menetapkan Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden guna mendampingi Megawati. Peranan MPR sebagai lembaga tinggi Negara sangat besar seperti terlihat pada Tabel 7.5 berikut ini :

Tabel 7.5 Peranan MPR

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Peranan MPR	Berperan	179 orang	59,7%
	Tidak Berperan (tidak berfungsi)	-	-
	Kurang Berperan	62 orang	20, 6%
	Tidak Terlalu Menonjol	59 orang	19,7%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.5 di atas menunjukkan bahwa mayoritas respoden mengatakan bahwa MPR sebagai lembaga tinggi Negara sangat berperan ini terlihat dari 300 orang jumlah keseluruhan responden 179 orang atau (59%) mengatakan bahwa MPR sangat berperan, apalagi ketika pada masa orde baru MPR selaku lembaga tertinggi negara mempunyai kekuasaan yang sangat besar. Namun setelah reformasi (amandemen) UUD 1945 peranan MPR selaku lembaga Negara mulai bergeser, ini terlihat pada masa Orde Baru pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR selaku lembaga tertinggi Negara, peranan MPR setelah reformasi dapat dilihat seperti Tabel 7.6 seperti di bawah ini :

Tabel 7.6. Mengenai Pegeseran Peranan MPR Menurut UUD Ketika Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Peranan MPR Menurut UUD Setelah Reformasi	Lebih Bermasyarakat	47 orang	15,7%
	Lebih Demokratik	27 orang	9%
	Lebih didengar	15 orang	5%
	Lebih berkasusan	8 orang	2,7%
	Perwakilan Berimbang	3 orang	1%
	Sama saja	200 orang	66, 6%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.6 di atas menunjukkan bahwa peranan MPR pada era reformasi pada prinsipnya sama saja dari dulu hingga kini, ini terlihat dari tanggapan responden, di mana 300 orang jumlah keseluruhan respoden, 200 orang atau (66,6%) mengatakan sama saja dari dulu hingga kini, artinya tidak ada perubahan pergeseran peranan MPR yang signifikan antara masa Orde Baru dengan era reformasi. Ditambah lagi rendahnya kualitas-kualitas anggota MPR yang merupakan faktor penentu terhadap lembaga itu sendiri, ini terlihat seperti Tabel 7.7 di bawah ini :

Tabel 7.7. Kualitas Anggota MPR

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Kualitas anggota MPR	Berkualitas	125 orang	41,7%
	Tidak Berkulitas	175 orang	58,3%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Dinamika politik yang terjadi di atas menciptakan adanya kasusulitan untuk menentukan bagaimana format politik era ini sebenarnya. Setidaknya ada dua alasan untuk itu. *Pertama,* karena era ini masih berada dalam masa transisi yang lebih banyak *europhoria*-nya,[32] yakni dari masa Orde Baru sebelumnya menuju

[32] Semua orang dan kelompok masyarakat merasa lega kerana terlepas dari sebuah beban berat yang bernama otoritarianisme di bawah rezim pemerintahan Soeharto. Orang atau masyarakat pada umumnya merasa boleh melakukan apa saja kerana terbebas dari belenggu kekuasaan. Afan Ghaffar, *Op. Cit.,* Hlm. 316.

Era Reformasi yang sebenarnya. Oleh karena itu, realitas yang terjadi masih merupakan bagian dari upaya untuk lebih mencari-cari atau mencoba-coba format yang terbaik. Contohnya dalam penetapan undang-undang mengenai politik. Sejak digulirkannya era ini tahun 1998 telah terjadi dua kali pembentukan undang-undang perpolitikan, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang No.4 Tahun 1999 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ketiga undang-undang tersebut kemudian diperbaharui lagi dengan Undang-undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, bahkan ditambah lagi dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Kedua, era ini baru saja berjalan sehingga banyak instrumen yang disiapkan belum dapat berjalan sebagaimana mestinya, seperti halnya muatan-muatan UUD 1945 sesudah amandemen, MPR baru menyelesaikan amandemen keempat UUD 1945 pada tanggal 10 Agustus 2002. Pasca di amandemennya UUD 1945 ternyata tidak membawa perubahan yang begitu signifikan seperti terlihat pada Tabel 7.8 di bawah ini :

Tabel 7.8. Pergeseran UUD Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
sejauh mana UUD berge-ser, terutama setelah Reformasi	Tidak Transparan	63 orang	21%
	Masih belum demokratis	127 orang	42%
	Masih belum berkasusan	29 orang	9,64%
	Masih tidak berimbang	31 orang	10%
	Sama saja	50 orang	16,64%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.8 di atas menunjukkan bahwa terjadinya amandemen UUD 1945 tidak membawa perubahan yang berarti dan masih tak demokratik, di mana perubahan UUD hanya bersifat formalistis belaka, hal ini sama dengan tanggapan responden yang penulis kaji seperti terlihat pada Tabel 7.8 di atas, di mana dari 300 orang jumlah responden, 127 orang atau (42%) mengatakan UUD setelah reformasi belum demokratis, sehingga pada saat ini masih banyak kalangan yang ingin melakukan amandemen ke–5 terhadap UUD 1945.

Tidak bisa dinafikkan bahwa UUD yang baru tersebut banyak memuat ketentuan yang baru pula, bahkan telah merubah struktur ketatanegaraan Indonesia, seperti adanya penambahan dan pengurangan pada struktur kelembagaan Negara. Pergeseran

kandungan/muatan UUD 1945 setelah reformasi dapat terlihat seperti Tabel 7.9 di bawah ini :

Tabel 7.9. Kandungan/Muatan UUD Setelah Reformasi Sejauh Mana Bergerser

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Kandungan/Muatan UUD Setelah Reformasi Sejauh Mana Bergerser	Sama Sekali Tidak di pahami	21 orang	7%
	Bergeser khususnya berkaitan dengan Otonomi	106 orang	35,3%
	Bergeser dengan adanya lembaga-lembaga Negara yang baru	173 orang	57,7%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Terjadinya perubahan kandungan/muatan UUD merupakan suatu konsekuensi atas diamandemennya UUD 1945, dengan terjadinya perubahan kandungan/muatan ditandai dengan dibentuknya lembaga-lembaga negara yang baru seperti, DPD, Mahkamah Konstitusi.

Meskipun demikian, indikasi-indikasi yang berkenaan dengan kehidupan politik, sebenarnya sudah tercermin pada awal kehadiran Era Reformasi. Seperti dimaklumi, Era Reformasi-dimulai sejak tahun 1998 seiring dengan berakhirnya Orde Baru pada tahun yang sama-memiliki beberapa agenda utama, yaitu amandemen UUD

1945, merubah undang-undang politik, menghapus dwi fungsi ABRI, pelaksanaan otonomi daerah, dan mengadili para pelanggar HAM dan KKN. Agenda tersebut sebagian telah terakomodasi dalam SI MPR 10-13 November 1998 yang menghasilkan 12 Ketetapan MPR, antara lain ketetapan mengenai pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, tentang haluan negara, otonomi daerah, HAM, KKN, politik dan ekonomi.

Khususnya mengenai otonomi daerah, pemerintahan Era Reformasi menempatkan masalah ini sebagai bagian integral dari agenda reformasi total di Indonesia. Wujud dari kesungguhan tcrsebut terbukti dari dikeluarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, di antaranya, sebagai kelanjutan dari amanat yang tertuang dalam Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 hasil SI 1998. Tidak cukup sampai di situ, Sidang Tahunan (ST) MPR pada tahun 2000 kembali merekomendasikan kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yang dituangkan lewat Ketetapan MPR No. IV/ MPR/2000. Pergeseran Otonomi Daerah seperti terlihat pada Tabel 7.10 di bawah ini :

Tabel 7.10. Pergeseran Otonomi Daerah

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Mengenai UUD (Konstitusi Indonesia setelah Reformasi yang mengenai Otonomi Daerah sejauh mana bergeser/ berubah? adakah …	Lebih Demokratis	210 orang	70%
	Lebih dipahami	20 orang	7%
	Lebih Berkasusan	-	-
	Lebih Transparan	70 orang	23%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.10 di atas menunjukkan bahwa setelah reformasi telah membawa pergeseran mengenai otonomi daerah itu sendiri. Setelah reformasi pemerintah pusat telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri melalui asas desentralisasi dan tugas pembantuan.

Pemerintah pusat telah memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang sekarang telah direvisi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Di balik euforianya pemerintah daerah dengan dikeluarkannya undang-undang tentang otonomi daerah, banyak terjadi kendala mengenai implemantasi undang-undang itu sendiri, misalnya lemahnya pemahaman masyarakat terhadap undang-undang itu sendiri dan adanya kesenjangan antara daerah yang kaya dengan daerah yang miskin sehingga menyulitkan pemerintah dalam pelaksanaan undang-undang itu sendiri. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat Tabel 7.11 di bawah ini :

Tabel 7.11. Otonomi Daerah Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Otonomi Daerah Setelah Reformasi	Dipahami	77 orang	25,6%
	Kurang dipahami	13 orang	4, 3%
	Tidak Berimbang	139 orang	46, 4%
	Sama saja	71 orang	23, 7%
Total		**300 orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.11 di atas menunjukkan bahwa kehadiran otonomi daerah telah membawa kesenjangan antar daerah. Seperti terlihat pada Tabel 7.11 di atas dari 300 orang jumlah responden, 139 orang atau (46%) mengatakan bahwa otonomi daerah tidak berimbang antara daerah yang satu dengan yang lain. Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah agar dapat berjalan dengan baik tentunya harus dilaksanakan secara baik serta dapat dirasakan langsung oleh masyarakat daerah. Untuk lebih jelasnya mengenai cara meningkatkan peran masyarakat terhadap otonomi daerah dapat dilihat pada Tabel 7.12 berikut ini :

Tabel 7.12. Meningkatkan Partisipasi Rakyat dalam Sistem Otonomi UU No.22 Tahun 1999

No	Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
1	Terangkan Bagaimana Hendak Meningkatkan Partisipasi Rakyat dalam sistem Otonomi UU No.22 Tahun 1999 ini	Para Pemimpin Daerah Harus Memperhatikan Kepentingan Para Masyarakat Dibawah	215 orang	71, 7%
		Hak-hak rakyat harus dipenuhi dan taraf hidupnya harus ditingkatkan	45 orang	15%
		Sistim Otonomi Harus bermanfaat bagi masyarakat	15 orang	5%
		Harus Transparan dan Dana Anggaran berpihak kepada masyarakat, dan keamanan harus tetap terjaga	25 orang	8, 3%
Total			**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan 2009*

Tabel 7.12 di atas menunjukkan bahwa peranan Pemimpin Daerah harus memperhatikan kepentingan masyarakat di bawah, artinya masyarakat akan ikut berpartisipasi jika program atau rancangan yang dibuat oleh pemerintah daerah berkaitan dengan hajat hidupnya.

Akan tetapi, sebelum Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tersebut dikeluarkan, sebenarnya telah dicanangkan adanya beberapa konsep dasar dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yang kemudian dijadikan landasan bagi lahirnya undang-undang tersebut. Konsep-konsep dasar yang dimaksud, menurut Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, di antaranya:

Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan Kepala Daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan daerah harus dipertegas. Pemberdayaan fungsi-fungsi DPRD dalam bidang legislasi. representasi dan penyalur aspirasi masyarakat harus dilakukan .... [33]

Dalam hubungan dengan pembahasan mengenai dinamika politik Era Reformasi, maka konsep dasar kedua di atas perlu dikaji lebih lanjut. Penguatan peran politik DPRD atau dalam ungkapan lain dikatakan sebagai bentuk penguatan rakyat melalui DPRD, beralasan jika melihat kondisi sebelumnya, di mana keberadaan DPRD hanya *bak kerakap tumbuh di atas batu*. Tetapi konsep penguatan tersebut jangan sampai meletakkan DPRD subordinatif atas Kepala Daerah. Peran DPRD menguat berarti DPRD dapat menjalankan ketiga fungsinya secara sempurna, dan juga DPRD merupakan mitra sejajar bagi Kepala Daerah.

[33] Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, *Op. Cit*., Hlm. 175-177.

Namun, karena adanya keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD tanpa diikuti oleh penjelasan undang-undang yang limitatif, maka yang terjadi dalam implementasinya adalah pembengkakan wewenang DPRD yang ujungnya bersifat subodinatif atas Kepala Daerah. Banyak kasus yang dapat dijadikan indikasinya, seperti halnya kasus pemberhentian Walikota Surabaya (Bambang DH.), kasus pemecatan Gubernur Kalimantan Selatan (Sjachriel Darham), kasus pergantian Wakil Bupati menjadi Bupati di Muara Jambi (As'ad Syam), penolakan terhadap hasil pemilihan Gubernur Lampung (Azizier Dianis Tabrani), dan pemberhentian Bupati Kampar (Jefri Noor).

Gubernur selaku Kepala Daerah merupakan pejabat publik yang diberi wewenang oleh pemerintah pusat melalui asas desentralisasi dan tugas pembantuan mempunyai kekuasaan penuh dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, sekarang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Untuk lebih jelasnya eksistensi kekuasaan Gubernur dapat dilihat pada Tabel 7. 13 berikut ini :

Tabel 7.13. Kekuasaan Gubernur Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Kekuasaan Gubernur sete-lah reformasi	Kuat	165 orang	55%
	Berpengaruh	15 orang	5%
	Demokratis	5 orang	1,7%
	Tidak berpengaruh	15 orang	5%
	Sama saja	100 orang	33,3
Total		**300 orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Dalam kasus penolakan Gubernur Lampung, sebenarnya sebelum dilakukan pemilihan tersebut, Presiden sudah mengirim surat kepada Ketua DPRD Lampung yang isinya untuk menunda pemilihan karena salah seorang calon (Azizier Dianis Tabrani) masih terkait dengan masalah hukum. Tetapi, apakah dikarenakan Ketua DPRD masih mempunyai huhungan dekat dengan calon tersebut sehingga surat tersebut tidak disampaikan dalam rapat dewan atau memang karena DPRD merasa dapat menentukan segalanya, maka acara pemilihan tersebut tetap digelar. Hasilnya, pasangan Gubernur Azizier Dianis Tabrani/Ansory Yunus yang dipilih oleh DPRD tanggal 30 Desember 2002 tersebut ditolak Presiden. Kemudian lewat Keppres No. 8 Tahun 2003, Presiden melalui Mendagri menunjuk pelaksana harian Gubernur Lampung.[34]

Pada prinsipnya kelembagaan pelaksanaan Otonomi Daerah lebih banyak diselenggarakan pada daerah tingkat II (Kabupaten/ Kota), sehingga daerah tingkat II yang mempunyai otoritas penuh terhadap penyelengaraan Otonomi Daerah. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 7.14 di bawah ini :

Tabel 7.14. Kelembagaan yang Lebih Berkuasa di Daerah Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Siapa yang lebih berkuasa di daerah setelah reformasi	Gubernur	73 orang	**24,3%**
	Bupati	224 orang	**74, 7%**
	DPRD	3 orang	**1%**
	Birokrat	-	-
Total		**300 orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

[34] Harian Kompas, 6 Februari 2003. 517 Pasal 58 ayat (1).

Dalam hal kasus pergantian Wakil Bupati menjadi Bupati di Muara Jambi. Sebenarnya menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999, apabila Kepala Daerah berhalangan tetap jabatannya diganti oleh Wakil Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya. Kiranya sangat relevan jika Wakil Bupati (As'ad Syam) ditetapkan langsung menggantikan kedudukan Bupati (Ahmad Ripin) yang telah meninggal dunia. Tetapi apa yang terjadi? DPRD tidak mau menetapkan langsung kecuali melalui rapat paripurna untuk menentukan setuju atau tidaknya penetapan tersebut. Meskipun akhirnya As'ad Syam ditetapkan sebagai Bupati untuk menggantikan Ahmad Ripin, namun proses tersebut senyatanya telah bertentangan dengan ketentuan Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

Setelah reformasi Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pemerintahan didaerahnya memiliki kewenangan yang kuat dan strategis sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, untuk lebih jelasnya mengenai eksistensi karakter kekuasaan Bupati/Walikota dapat dilihat pada Tabel 7. 15 berikut ini :

Tabel 7.15. Karakter Kekuasaan Bupati/Walikota Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Setelah Reformasi Karakter Kekuasaan Bupati (Kepala Daerah)	Relevan	56 orang	18, 7%
	Demokratik	92 orang	30,7%
	Kuat	115 orang	38, 3%
	Tidak Kuat	16 orang	5, 3%
	Lemah	21 orang	7%
Total		**300 orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.15 di atas jika tidak diawasi secara komprehensif oleh DPRD sebagai lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan (*controling*), maka akan menimbulkan karakter kekuasaan pemerintahan daerah yang otoriter, yang akan berdampak terhadap pembangunan di daerah itu sendiri.

Demikian juga, adanya kecenderungan pihak DPRD untuk mendapatkan imbalan uang dalam pembentukan kebijakan publik atau melakukan *blackmailing* dalam menolak LPJ Kepala Daerah. Menurut catatan Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, bahwa pada salah satu Provinsi di Jawa, DPRD menghabiskan dana sebesar Rp. 1.500.000.000,- untuk membahas Rencana Strategis (Renstra) yang diajukan oleh Gubernur. Hal yang sama diakui pula oleh Gubernur lainnya juga di Jawa, bahwa DPRD meminta imbalan sebesar Rp. 100.000.000,- untuk menerima LPJ Tahunan Gubernur yang bersangkutan.[35]

Kemudian satu kasus lagi yang mengindikasikan betapa kuatnya kekuasaan yang dimiliki oleh DPRD pada Era Reformasi ini, yaitu kasus korupsi di lingkungan DPRD Kota Padang, Kota Payakumbuh, Kabupaten Garut dan Bandar Lampung. DPRD Bandar Lampung tersandung kasus korupsi, yakni adanya penyalahgunaan APBD senilai lebih dari Rp 3,7 miliar. Menurut Jaksa, dalam rapat panitia khusus para terdakwa telah meningkatkan tunjangan asuransi kesehatan, yang semula diusulkan Rp. 10 juta menjadi Rp. 20 juta perorang setiap tahun. Padahal, dalam Peraturan Pemerintah No. 110 Tahun 2000 disebutkan, tunjangan asuransi kesehatan semestinya dianggarkan sesuai dengan golongan IV

[35] Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, *Op. Cit*., Hlm. 259-260.

sebesar Rp. 40.000,- perorang setiap bulan atau sebesar Rp. 480.000,- pertahun. Di Kota Payakumbuh, Ketua DPRD Chin Star diduga sebagai aktor utama dalam kasus korupsi APBD 2003 Kota Payakumbuh. Di Kabupaten Garut, menurut *Garut Government Watch* (GGW) adanya kasus penyalahgunaan anggaran DPRD Garut sejak tahun 2001 hingga Maret 2003 sebesar Rp. 6,6 miliar.[36] Sedangkan di Kota Padang, 10 orang dari 41 anggota DPRD Padang resmi ditahan karena terlibat kasus tindak pidana korupsi sebesar Rp.l0,4 miliar atas dana APBD Kota Padang pada tahun 2000 dan 2001 serta membuat dokumen perjalanan fiktif.[37]

Semua kasus tersebut yang pada dasarnya hanyalah sebagian kecil dari berbagai kasus yang terjadi kurun waktu 1999-2004 yang mengindikasikan adanya praktik-praktik DPRD yang tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan Meskipun tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan, namun sebagian dari kasus-kasus tersebut—misalnya kasus pergantian Wakil Bupati menjadi Bupati di Muara Jambi serta kasus meminta imbalan uang atau *blackmailing* yang dilakukan DPRD—dibiarkan begitu saja seolah-olah dilegalisasi keberadaannya. Mengapa sebagiannya dibiarkan begitu saja? Jawabannya tidak lain kecuali dinamika politik yang terjadi memang berupaya untuk lebih memberdayakan DPRD. Pihak pusat dalam hal ini seringkali ambivalen, terkadang menanggapinya dengan serius seperti kasus penolakan Gubernur Lampung dan terkadang membiarkannya sama sekali seperti kasus di Muara Jambi tersebut.

---

[36] Harian Kompas, 8 Juni 2004

[37] *Ibid*, 16 Mei 2004.

Praktik-praktik yang terjadi di luar ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, juga telah bertentangan atau telah bergeser dari ketentuan UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Alasannya tidak jauh berbeda dengan dinamika politik yang terjadi pada masa Orde Baru dan Orde Lama, yakni adanya bentuk wewenang yang bersifat subordinatif antara lembaga lembaga kekuasaan. Perbedaannya hanyalah terletak pada siapa wewenang subordinatif itu berada. Jika sebelumnya-masa Orde Baru dan Orde Lama wewenang itu berada ditangan Kepala Daerah, maka dalam Era Reformasi wewenang tersebut beralih ke DPRD.[]

PENUTUP

Berbicara tentang konstitusi tidak dapat dilepaskan dari konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi. Konstitusionalisme merupakan gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.

Adapun yang menjadi dasar dari konstitusionalisme adalah kesepakatan umum atau persetujuan *(consensus)* di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang di idealkan berkenaan dengan Negara. Organisasi Negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau di promosikan melalui pembentukan dan

penggunaan mekanisme yang disebut Negara. Konsensus tersebut yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya, dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan *(consensus),* yaitu : *Pertama,* Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama. *Kedua,* Kesepakatan tentang the rule of the law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan Negara. *Ketiga,* Kesepakatan tentang bentuk-bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan.

Kesepakatan yang pertama berkenaan dengan cita-cita bersama adalah puncak abstraksi paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan diantara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup ditengah pluralism atau kemajemukan. Oleh karena itu suatu masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan atau cita-cita bersama. Kesepakatan kedua adalah kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi, kesepakatan kedua ini juga sangat prinsipil, karena dalam setiap Negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan Negara haruslah didasarkan atas *the rules of the game* yang ditentukan bersama. Kesepakatan yang ketiga adalah berkenaan dengan bangunan organ Negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya,hubungan-hubungan antar organ Negara itu satu sama lain, serta hubungan antara organ Negara dengan warga Negara.

Kesepakatan-kesepakatan itulah yang dirumuskan di dalam konstitusi. Kesepakatan itu menjadi pegangan hidup dalam

bernegara sehingga ditempatkan di posisi yang tinggi. Karena ditempatkan diposisi yang tinggi maka konstitusi dijadikan sebagai *supremacy of law. Supremacy of law* merupakan salah satu unsure didalam Negara hukum. Konstitusi sebagai dasar hukum yang tertinggi dibentuk atas dasar kesepakatan rakyat sehingga konstitusi haruslah mempunyai nilai-nilai demokrasi. Oleh karena suatu konstitusi yang baik harus menjamin kedaulatan hukum yang mengedepankan demokrasi.

Didalam UUD 1945 menjelaskan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara demokrasi yang mempunyai kedaulatan ditangan rakyat sekaligus sebagai Negara dengan kedaulatan hukum. Hal ini ditegaskan didalam pasal 1 ayat (2) yang menyatakan: *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar".* Ketentuan ini mencerminkan bahwa UUD 1945 menganut kedaulatan rakyat atau demokrasi berdasarkan undang-undang dasar atau *"constitutional democracy".*

Demokrasi konstitusi dibangun berdasarkan pada gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Rumusan Lord Acton, seorang ahli sejarah Inggris, dengan dalil yang termashurnya *"Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely"*. Untuk itu sebagai suatu program dan sistim politik yang konkrit pembatasan kekuasaan negara diselenggarakan dengan suatu konstitusi tertulis. Kekuasaan harus dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, caranya dengan menyerahkan kekuasaan kepada beberapa orang atau badan. Prinsipnya, semakin

kecil keterlibatan negara semakin baik. Keterlibatan negara hanya dibenarkan untuk campur tangan dalam kehidupan rakyatnya dalam batas-batas yang sangat terbatas.

Prinsip- prinsip dasar demokrasi konstitusional yang diterapkan dalam sistem bernegara Indonesia adalah sebagai berikut : 1). Menempatkan warga negara sebagai sumber utama kedaulatan; 2). Mayoritas berkuasa dan terjamin hak minoritas; 3). Pembatasan pemerintahan; 4). Pembatasan dan pemisahan kekuasaan negara; 5). Pemisahan wewenang kekuasaan berdasarkan Trias Politica; 6). Kontrol dan keseimbangan lembaga pemerintahan; 7). Proses hukum; 8). Adanya pemilu sebagai mekanisme peralihan kekuasaan.[]

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Apeldroon, L. J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Noordhoff-Kolff NV, Jakarta, 1958.

Arba, Syarofin, MF, (Ed), *Demitologisasi Politik Indonesia*, CIDES, Jakarta,1998.

Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia,* Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.

______*Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Azhari, *Negara Hukum Republik Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya,* UII-Press Jakarta, 1995.

Basah, Sjachran, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode, Dan Sejarah Perkembangannya,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

Bryant, Coralie dan Louise G. White. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang.* Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta : LP3ES. 1989.

Budiardjo, Miriam, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa Dan Wibawa, Sinar Harapan,* Jakarta, 1991.

______*Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.

Busroh, Abu Daud, Dan Busroh, Abu Bakar*, Asas-Asas Hukum Tata Negara,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991.

Cumper, Peter, *Cases And Materials Constitutional And Administrative Law,* Second Edition, blackstone Press Limited, London, 1999.

Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics,* (Terjemahan A. Rahman Zainuddin), Yayasan Obor, Jakarta, 1989.

Finer, S.E., Bogdanor, Vernon, and Rudden, Bernnard, *Comparing Constitutions,* Clarendon Press, Oxford, 1995.

Garner, Bryan A., (ed), *Black,s Law Dictionary,* Seventh Edition, West Publishing Co., ST. Paul, Minn, 1999.

Ghaffar, Afan, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

Hardiman, Sri, *Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1995.

Held, David, *Models of Democracy,* Second Edition, Blackwell Publisher Ldt, Oxford, 1998.

Jami dan Jamil, *UUD dalam Politik dan Perniagaan Melayu,* Bangi, 2004.

Jayapalan, N., *Modern Governments and Constitutions,* Vol. 1, Atlantic Publisher & Distributors, New Delhi, 2002.

Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara,* Bina Aksara, Jakarta, 1984.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State,* Translated by Anders Wedberg, Russell & Rssell, New York, 1973.

Kranenburg. R.,dan Sabaroedin, Tk. B., *Ilmu Negara Umum, Pradnya Paramita,* Jakarta, 1983.

Kusnardi, Moh., dan Saragih, Bintan R., *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.

Maarseveen, Henc van, and Tang, Ger van der, *Written Constitutions, A Computerized Comparative Study,* Oceana Publications, INC. Dobbs Ferry, New York, 1978.

Maclver, R.M., *The Modern state,* Oxford University Press, London, 1950.

Mahfud MD., Moh., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* UII Press, Yogyakarta, 1993.

______*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1993.

______*Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Yogyakarta, Gama Press,1999.

______*Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945,* UNSIKA, Kerawang, 1993.

______,*DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

______*Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

Marbun, BN., *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depannya,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Marbun, S.F., dan Mahfud MD., Moh., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara,* Liberty, Yogyakarta, 2000.

Mas'oud, Mohtar, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*, LP3ES, Jakarta,1989.

Merryman, John Henry, *The Civil Law Tradition*, Second Edition, StanfordUniversity Press, California, 1985.

Montesquieu, *The Spirit of The Law*, (Translated and Edited By Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller and Harold Samuel Stone), Book XI, Chapter 6,Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 2000.

Mulyosudarmo, Suwoto, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

Prodjodikoro, Wiryono, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

Rahardjo, M. Dawam, *Orde Baru dan Orde Transisi*, UII Press, Yogyakarta, 1999.

Simorangkir, J.C.T., *Hukum dan Konstitusi Indonesia*, Jilid II, Gunung Agung,Jakarta, 1986.

Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984.

_______, *Hukum Tata Negara*, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1992.

Soemantri, M., Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979.

________, UUD 1945, *Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, UNPAD Press, Bandung, 2002.

Strong, C. F., *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Study of Their history and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.

Suny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.

_______, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Bumi Aksara, Jakarta, 1986.

Syafrudin, Ateng, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Edisi Baru, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1998.

_______, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

_______, Hamidi, Jazid, dan Huda, Ni'matul, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2003.

Utomo, Warsito, *Dinamika Administrasi Publik, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2003.

Utrech, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994.

Varma, S. P., *Teori Politik Modern*, (Terjemahan Mohammad Oemar dkk), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Wade, E.C.S., and Phillips, G. Godfrey, *Constitutional Law, Fifth Edition*, Longmans, Green and Co, London, 1957.

Wahjono, Padmo, *Negara Republik Indonesia*, Edisi Baru, Rajawali Press, Jakarta, 1982.

_______, *Rancangan Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peraturan Perundang-undangan,* Proyek Pusat Perencanaan Hukum Dan Kodifikasi BPHN, Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 1985.

Warren, Harris G., Leinenweber, Harry D., and Andersen, Ruth O, M., *Our Democracy at Work*, Prebtice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N, J., tt.

Wheare, K.C., *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1975.

YAPIIKA, *Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintah Daerah (UU No. No. 22 Tahun 1999 Menjadi UU No. 32 Tahun 2004)*, Jakarta. 2006

Yamin, Muhammad, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djambatan, Djakarta, 1951.

______, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Buku I, Cetakan Kedua, Siguntang, Jakarta, 1971.

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum Amandemen.

Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Amandemen.

Ketetapan MPRS RI No.XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.

Undang-undang RI No. 16 Tahun 1969, diubah dengan Undang-undang RI No.5 Tahun 1975, Undang-undang RI No. 2 Tahun 1985, dan Undang-undang RI No. 5 Tahun 1995 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Undang-undang RI No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-undang RI No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-undang RI No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang RI No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD.

Undang-undang RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 35 Tahun 1999 Perubahan atas Undang-undang RI No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang RI No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang RI No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-undang RI No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Peraturan Pemerintah RI No. 37 Tahun 2006 tentang Hak-hak Kewangan Pimpinan dan Anggota DPRD.

RAUDHATUL ATHFAL
SWTSI
YAYASAN SYECH WALID THAIB SALEH INDRAGIRI
TEMBILAHAN - INHIL - RIAU
IKHLAS BERAMAL
TUT WURI HANDAYANI
Segenap Civitas PPM SWTSI
Teluk Sungka
Turut berduka cita atas wafatnya
Dr. H. Indra Muchlis Adnan
Pembina Yayasan Syech Walid Thaib
Saleh Indragiri
Semoga Husnul Khotimah

LEMBAGA PENDIDIKAN TINGGI

Nahdlatul Ulama

HUKUM KONSTITUSI *di Indonesia*

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D. Lahir di Teluk Pinang, Gaung Anak Serka, Indragiri Hilir, Provinsi Riau pada 29 Desember 1966. Meraih gelar Sarjana Hukum (S-1) dan Magister Hukum (S-2) di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, memperoleh gelar Magister Manajemen (S-2) dari Sekolah Tinggi Manajemen "IMMI" Jakarta, sedangkan gelar Doktor (S-3) diperoleh dari Universitas Utara Malaysia, Kedah Kuala Lumpur.

Penulis merupakan Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan. Di samping itu, Penulis juga mengajar di beberapa Universitas di Jakarta dan Riau, serta menjadi Pembicara di berbagai Seminar dan Pelatihan yang diadakan oleh para pengusaha, akademisi, birokrat, pemuda, mahasiswa dan para santri.

Beberapa aktivitas organisasi yang telah digeluti, antara lain: KNPI, AMPI Partai Golkar, Masyarakat Perhutanan Indonesia Reformasi, GAPENSI, Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi, KADINDA Riau, Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) dan APKASI/BKKKS, PSSI, Dalam bidang Politik, penulis pernah menjadi Anggota DPRD Riau periode 1999-2003 dan pernah menjabat sebagai Bupati Kabupaten Indragiri Hilir selama dua (2) periode berturut-turut, yaitu periode 2003-2008 dan 2008-2013. Setelah purna tugas dari jabatan sebagai Bupati, saat ini penulis mengabdikan diri dan *concern* terhadap pengembangan dunia pendidikan, khususnya pendidikan di Kabupaten Indragiri Hilir. Penulis yakin, melalui pendidikan tinggi dan berkualitas akan mengantarkan generasi bangsa menuju kesuksesan yang gemilang. Pendidikan yang didirikan, Universitas Islam Indragiri Tembilahan, Akademi Kebidanan "Husada Gemilang" Tembilahan, Ponpes Modern "Syech Walid Thaib Saleh Indragiri" Teluk Sungka, Indragiri Hilir, Ponpes Modern "Daarul Muttaqien" Tembilahan, Indragiri Hilir.

Jl. Gunungan, Karang RT. 03, No. 18
Singosaren, Banguntapan, Bantul, DIY
Phone. 08 222 923 8689/ WA. 0857 291 888 25
Email: one_trussmedia@yahoo.com

ISBN 978-602-0992-42-6

9 786020 992426